



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**FACOLTÀ DI ECONOMIA**

**DOTTORATO DI RICERCA  
IN DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA**

**CURRICULUM  
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA,  
EUROPEA E COMPARATA**

**XXV° CICLO**

—  
**ANNO ACCADEMICO 2012 / 2013**

TESI

**Il partenariato pubblico privato per l'innovazione tecnologica:  
l'interazione fra Istituzioni e mercato nel sistema-Europa per  
lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza**

Coordinatore  
Chiar.mo Prof. **Roberto Miccù**

Docente Tutor  
Chiar.ma Prof.ssa **Paola Chirulli**

Candidato  
**Francesco De Clementi**

## **Indice – sommario**

- I. Il partenariato pubblico-privato per l'innovazione tecnologica: riflessioni su un possibile modello teorico fra inattuabilità di un equilibrio prestazionale puro fra le parti e mancato accoglimento negli schemi di classificazione giuridica convenzionali
- II. Il ruolo del partenariato pubblico-privato per l'innovazione tecnologica in Europa alla luce della Comunicazione della Commissione europea COM(2011)572 «*Partenariati nella ricerca e nell'innovazione*»
- III. Le Iniziative tecnologiche congiunte ai sensi dell'articolo 187 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea come modello di applicazione del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato in settori tecnologici a rilevanza strategica per l'industria europea
  - III.1 CLEAN SKY per l'ecoinnovazione nel settore aeronautico (III.1.1 *governance* decisionale; III.1.2 *governance* progettuale; III.1.3 *governance* gestionale)
  - III.2 ENIAC per l'innovazione nel settore della nanoelettronica (III.2.1 *governance* decisionale; III.2.2 *governance* progettuale; III.2.3 *governance* gestionale)
  - III.3 IMI per l'innovazione nel settore biofarmaceutico (III.3.1 *governance* decisionale; III.3.2 *governance* progettuale; III.3.3 *governance* gestionale)
  - III.4 ARTEMIS per l'innovazione nel settore della componentistica integrata (III.4.1 *governance* decisionale; III.4.2 *governance* progettuale; III.4.3 *governance* gestionale)
  - III.5 FCH per l'innovazione nel settore dell'energia dalle celle combustibili a idrogeno (III.5.1 *governance* decisionale; III.5.2 *governance* progettuale; III.5.3 *governance* gestionale)
  - III.6 SESAR per l'innovazione nel settore della gestione del traffico aereo nel «cielo unico europeo» (III.6.1 *governance* decisionale; III.6.2 *governance* progettuale; III.6.3 *governance* gestionale)
- IV. Le Iniziative industriali europee del Piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (Piano SET) come modello di partenariato pubblico-privato progettuale a legame debole (IV.1 Iniziativa industriale europea per l'energia eolica; IV.2 Iniziativa industriale europea per l'energia solare; IV.3 Iniziativa industriale europea per la bioenergia; IV.4 Iniziativa industriale europea per la cattura, il trasporto e lo stoccaggio di

- CO<sub>2</sub>; IV.5 Iniziativa industriale europea per la rete elettrica e IV.6 Iniziativa industriale europea per la fissione nucleare sostenibile)
- V. Il Partenariato pubblico-privato per l'Internet del Futuro come modello collaborativo a prevalente funzione di piattaforma politico-programmatica
- VI. Il RSFF – *Risk-Sharing Finance Facility* quale meccanismo di finanziamento pubblico-privato con ripartizione del rischio ad architettura triangolata fra parte pubblica, parte privata e parte privata con funzioni pubbliche
- VII. I partenariati pubblico-privato per l'innovazione del Piano europeo di ripresa economica come strumento keynesiano di stimolo all'economia (VII.1 Partenariato «Fabbriche del futuro»; VII.2 Partenariato «Edifici energeticamente efficienti»; e VII.3 Partenariato «Auto verdi»)
- VIII. Il Partenariato pubblico-privato per la ricerca nel settore della sicurezza nell'Unione europea e l'ESRIF – *European Security Research and Innovation Forum* quali esempi di applicazione di partenariati alle attività di sviluppo tecnologico di beni pubblici puri
- IX. I Partenariati europei per l'innovazione come modello contrattuale per la *cross fertilization* fra competenze della ricerca di base ed applicata (IX.1 PEI relativo all'acqua; IX.2 PEI produttività e sostenibilità dell'agricoltura; IX.3 PEI nell'ambito dell'invecchiamento attivo e in buona salute e IX.4 PEI concernente le materie prime)
- X. Il partenariato pubblico-privato nella ricerca aerospaziale europea come modello di sinergia complessiva del sistema-Europa in una dimensione geopolitica (X.1 Programma europeo di navigazione satellitare «EGNOS-GALILEO» e X.2 Programma europeo per l'osservazione satellitare della Terra «GMES»)
- A.1 Appendice normativa: Comunicazione della Commissione europea COM(2011)572 «*Partenariati nella ricerca e nell'innovazione*»
- A.2 Atti di legislazione derivata ed altri atti istituzionali dell'Unione europea
- A.3 Bibliografia

**I. Il partenariato pubblico–privato per l'innovazione tecnologica: riflessioni su un possibile modello teorico fra inattuabilità di un equilibrio prestazionale puro fra le parti e mancato accoglimento negli schemi di classificazione giuridica convenzionali**

Nonostante l'interazione fra settore pubblico e privato, nella propria naturale fenomenologia collaborativa, origini tanto lontano nella storia da rendere difficile l'individuazione di un momento genetico che non sia meramente convenzionale<sup>1</sup>, lo studio della sua attuale evoluzione, anche in termini definitivi, sotto la comune accezione di partenariato pubblico–privato, offre a chi lo affronta continue e forse irrisolvibili sfide ad iniziare dalla qualificazione giuridica di tale fenomeno ed alla tentata individuazione, *rectius* tipizzazione, degli schemi nei quali esso si declina. Tali difficoltà, ad onore del vero, sembrano attenuate se ci si rapporta al tema, ed è questo il caso di chi scrive, nella convinzione, sconfinante verosimilmente nell'illusione, che il partenariato pubblico–privato possa rappresentare uno fra i più efficaci strumenti con cui affrontare le sfide economiche del futuro, anche e soprattutto di quello prossimo, nel convincimento che, esponenzialmente coinvolti in uno scenario globale, solo la sinergia fra Istituzioni e mercato possa addivenire al raggiungimento di quella «massa critica» senza la quale non sembra oggi possibile confrontarsi con apprezzabili margini di successo nella competizione fra aree economiche continentali.

Stante l'importanza, almeno potenziale, di tale strumento, allo studioso, ed in particolar modo al giurista, si pone, come accennato, innanzitutto un problema definitorio nell'operazione di circoscrivere l'oggetto, e subordinatamente a ciò la natura, del proprio ambito di analisi. Facile soluzione a tale problematica sembra essere offerta dal Legislatore nazionale che, nel recepire la normativa europea in tema di contrattualistica pubblica, si è spinto, non senza novellare più volte tale dettato, a definire l'istituto, o meglio la rosa di istituti, in esame contestualizzando però gli stessi nell'esclusivo ambito dell'evidenza pubblica<sup>2</sup> ed al contempo tacendo su ogni altra possibile applicazione di partenariato fra settore pubblico e privato in ottica cooperativo–paritetica, come ad esempio diffusamente in essere

---

<sup>1</sup> Mastragostino F., *La collaborazione pubblico–privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>2</sup> Articolo 3, comma 15-ter del Decreto Legislativo 163/2006 alla lettera del quale «contratti di partenariato pubblico privato sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat».

nella realtà relativa alle sinergie fra ricerca pubblica e privata su modelli ascrivibili, con discreta approssimazione, a forme ampie, seppur nella connessa atipicità negoziale, di *joint venture* pubblico-privato<sup>3</sup>. La definizione positiva di partenariato pubblico-privato cui si è accennato, che ben si presta alle operazioni metadefinitorie largamente in uso in dottrina<sup>4</sup>, ad esempio nelle macro categorie di partenariati pubblico-privato «istituzionalizzati» o «contrattuali», sembra infatti lasciare comunque adito a riflessioni dubitative allorquando la parte pubblica si ponga in collaborazione con quella privata non in sede acquisitivo-autoritativa, comprendendo convenzionalmente in tale accezione anche le funzioni di evidenza pubblica o di amministrazione per accordi<sup>5</sup>.

Le considerazioni in merito ad una possibile dicotomia fra partenariati pubblico-privato «autoritativi» e «non autoritativi», anche definibili «a connotazione amministrativa forte o debole», che sembrano porsi in modo speculare alla basilica differenziazione fra azione pubblica *jure imperii* e *jure gestionis*, sono, come anticipato, sorte dalle riflessioni in merito alle citate fattispecie negoziali di collaborazione nel settore dell'innovazione diffuse nella prassi fra Amministrazioni a ciò deputate, primi fra tutti gli Enti pubblici di ricerca, ed i soggetti industriali ad elevato contenuto tecnologico. Tali fattispecie negoziali cooperative, note nel mondo anglosassone sotto l'acronimo di CRADA (*Cooperative Research and Development Agreement*), mediante le quali la parte pubblica e quella privata si impegnano reciprocamente a svolgere attività di ricerca e sviluppo in comune con esclusivo reciproco scambio di apporti *in kind*, soprattutto in termini di risorse umane, infrastrutture e competenze, senza prevedere alcuna sinallagmaticità economica sottostante, sembrano infatti porsi, anche in ottica logico-concettuale, nell'ambito di operatività del partenariato pubblico-privato, ma sfuggono ad oggi ad una riconosciuta collocazione giuridica in tale senso, trovando un interessamento normativo nei propri confronti al più in tema di aiuti di Stato<sup>6</sup> in riferimento al livello più o meno elevato di discrezionalità nella scelta del *partner* privato per le attività di ricerca congiunte. Spinti dalla volontà di porre una qualche luce sui contorni chiaroscurali dell'applicazione di schemi di partenariato pubblico-privato, con particolare riferimento a quello che si è definito «non autoritativo», al settore dell'innovazione tecnologica e credendo, con il senno di poi forse immaturamente, che l'interazione sinergica fra settore pubblico e privato potesse rivelarsi quale uno dei futuri archi di volta per la promozione della ricerca scientifica, ritenuta questa il più significativo vettore per un progresso economico reale e sostenibile, si è condotto il lavoro nella speranza che al termine dello

---

<sup>3</sup> Tupponi M., *Le joint ventures ed il contratto di rete*, CEDAM, Padova, 2012.

<sup>4</sup> Chiti M. P., *Il partenariato pubblico-privato: profili di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione*, Bononia University Press, Bologna, 2005.

<sup>5</sup> Per un recente studio fra amministrazione autoritativa e non autoritativa: Cerulli Irelli V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>6</sup> Si veda il Regolamento (CE) 2659/2000 relativo all'applicazione dell'articolo 81 paragrafo 3 del trattato a categorie di accordi in materia di ricerca e sviluppo e, per un recente approfondimento, Schepisi C., *La "modernizzazione" della disciplina degli aiuti di Stato*, Giappichelli, Torino, 2011.

stesso fosse stato possibile prospettare uno schema, ancorché teorico, di partenariato pubblico-privato a sostegno dell'innovazione. La ricerca scientifica ben sembra prestarsi infatti, almeno a livello concettuale, alla strutturazione di partenariati pubblico-privato in cui la condivisione di risorse, sempre maggiori data la crescente complessità delle traiettorie tecnologiche, e l'assunzione ripartita dei rischi possano convergere verso un punto di raccordo fra l'interesse pubblico nell'avanzamento della conoscenza e quello privato nell'accrescimento della propria competitività, individuando tale congiunzione nella valorizzazione dei risultati della ricerca in regime di privativa brevettuale condivisa. Il descritto desiderio di ideazione di un modello di partenariato pubblico-privato a sostegno della ricerca, anche attraverso la possibile rimodulazione di schemi assimilabili a quelli di *venture capital* in chiave pubblico-privata, si ritiene, a malincuore, essere stato massimamente disatteso dalle evidenze raccolte nel corso delle analisi ricognitive della realtà in materia. Gran parte dell'attività, di cui il lavoro è derivato, è stata infatti incentrata nell'individuazione di esperienze, dapprima nel contesto nazionale e poi, data l'esiguità del primo nell'ambito, in quello europeo, di pratiche, in qualunque modo definite, di partenariato pubblico-privato nel settore della ricerca, con lo scopo di individuare uno schema di *partnership* pubblico-privata a sostegno dell'innovazione suscettibile di replicabilità.

Tale schema non sembra esistere, o almeno non è stato individuato, decretando se non il fallimento, quantomeno il mancato successo dell'obiettivo primario, delle ambizioni con cui si è approcciato inizialmente il presente lavoro. La causa di ciò si crede probabilmente doversi rinvenire nella natura fredda<sup>7</sup> degli schemi di partenariato pubblico-privato per l'innovazione tecnologica in relazione alle sfide massimamente aleatorie legate ai processi della ricerca scientifica, la cui matrice incognita appare quasi totale in relazione alla ricerca di base e solo parzialmente attenuata con riferimento a quella industriale, ma pur sempre troppo elevata nella componente di rischio per rappresentare un investimento approcciabile in condizione di pariteticità degli apporti da parte del settore privato.

Al fine comunque di poter, con un certo grado di cognizione, valutare la sostenibilità dell'operazione concettuale di contestualizzazione nelle fattispecie di partenariato pubblico-privato, inteso in questa prima sede nell'accezione atecnica di cooperazione pubblica-privata non tipizzata in schemi di *partnership* positivizzati dall'ordinamento giuridico, le tipologie di rapporti collaborativi fra settore pubblico e privato nel campo dell'innovazione analizzate nel presente lavoro, si pone necessario porre brevi cenni, con specifico riferimento alla dimensione europea data la sua agevole «ricollocabilità» nei vari sistemi giuridici degli Stati membri, in merito a ciò che tradizionalmente viene ascritto al modello, *rectius* insieme di modelli, di partenariato pubblico-privato. A tale scopo pare propedeutico iniziare dal concetto in base al quale la crescente scarsità di fondi pubblici, così come i continui sforzi nell'incrementare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici, hanno reso il partenariato pubblico-privato uno schema

---

<sup>7</sup> Si vedano per una classificazione in tale senso: Osborne S. P., *Public private partnerships: theory and practice in international perspective*, Routledge, New York, 2000 e Trepte P., *Public Procurement in the EU: a Practitioner's Guide*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

giuridico-economico sempre più attraente sia per gli Stati che per gli operatori industriali. Infatti i partenariati pubblico-privato, sviluppatisi dapprima a causa delle ristrettezze di bilancio degli Stati, hanno in seguito sempre più dimostrato la propria idoneità nel consentire il reperimento di risorse aggiuntive a quelle strettamente necessarie per la basilica realizzazione dei progetti di interesse generale e di operare efficienze connaturate al sistema imprenditoriale rispetto a quello pubblico. I partenariati pubblico-privato sono anche per tali ragioni ad oggi prevalentemente utilizzati per la realizzazione di progetti infrastrutturali in settori afferenti, in massima parte, alla categoria dei «beni pubblici puri», come quello dei trasporti e della sanità, oltre che per la creazione e gestione di *facilities* atte a permettere l'erogazione di un vasto spettro di servizi pubblici quali, a titolo esemplificativo, le telecomunicazioni, l'approvvigionamento idrico e quello energetico. In una generale chiave di lettura giuridica, uno schema di partenariato pubblico-privato può essere infatti definito come un rapporto negoziale a lungo termine fra una pubblica autorità ed un *pool* di operatori economici privati in cooperazione fra loro con lo scopo di provvedere all'erogazione di servizi pubblici mediante la realizzazione e la gestione di rilevanti *asset* materiali ed immateriali<sup>8</sup>. Tali *asset* vengono affidati, nella loro gestione e sfruttamento economico, agli operatori economici privati che, direttamente o indirettamente, provvedono ai finanziamenti necessari alla loro implementazione. Ciò vuole significare che, in linea teorica, il settore privato, in una operazione di partenariato pubblico-privato, detiene l'*equity* e garantisce la gestione, l'operatività e la continuità del progetto, conseguendo che, su tale assunto, un accordo di partenariato pubblico-privato si basi segnatamente sulle reali necessità di servizi da erogare e sulle effettive capacità di erogazione degli stessi piuttosto che su una loro astratta descrizione prospettica<sup>9</sup>. Anche sotto questo punto di vista il partenariato pubblico-privato può quindi essere considerato come un effetto diretto della globalizzazione economica. Difatti, fra i problemi posti dalla stessa, si individuano i crescenti costi che i sistemi-Paese devono sostenere per competere in un agone economico sempre più concorrenziale, l'esponentiale incremento dei costi per gli operatori economici nel dover offrire i propri prodotti in un contesto globale ed i relativi investimenti per dotarsi delle necessarie infrastrutture tecnologiche. I sistemi economico-istituzionali hanno quindi cercato di porre soluzione a questi cambiamenti adottando nuove modalità per competere in tale contesto, attraverso la creazione di *joint venture* ed alleanze, ideando nuove strategie commerciali e forme di cooperazione delle quali il partenariato pubblico-privato è uno fra i principali risultati.

---

<sup>8</sup> Comunicazione (COM)2004/327 della Commissione – Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, ai sensi del quale: «il termine partenariato pubblico-privato («PPP») non è definito a livello comunitario. Questo termine si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio».

<sup>9</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic perspective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

Tale fenomeno si ritiene abbia condotto infatti ad un generale innalzamento della qualità dei prodotti e ad una riduzione dei costi di ricerca e sviluppo, all'abbattimento dei costi derivanti dall'utilizzo di infrastrutture tecnologiche, alla riduzione degli oneri connessi al collocamento dei propri prodotti nei mercati intercontinentali ed in definitiva ad un sostanziale incremento della capacità competitiva media dei singoli operatori economici. La principale motivazione nello strutturare alleanze strategiche fra imprese e settore pubblico nell'era della globalizzazione può infatti, alla luce di ciò, essere ricondotta, e sarà ancor di più in futuro a parere dello scrivente, alla necessità di implementare piattaforme commerciali in grado di traghettare le parti cooperanti verso sofisticate forme di dinamismo, di interscambio e reciproco apprendimento di *best practices*. Nel delineato contesto, il partenariato pubblico-privato si atteggia quindi ad essere effetto diretto della globalizzazione con particolare riferimento al settore pubblico: strutturali cambiamenti hanno infatti interessato il sistema pubblico di creazione e distribuzione del benessere, anche basandosi sulla circostanza secondo cui gli Stati del *welfare* non sembrano poter più a lungo considerare se stessi come aventi una dimensione prettamente nazionale in un contesto costantemente sempre più internazionalizzato dove ogni entità, ancorché statale, è sempre più portata ad agire come se fosse un *market player*<sup>10</sup>.

In tale scenario, i governi degli Stati membri dell'Unione europea sono difatti accomunati alle imprese nel dover fronteggiare difficoltà consimili, secondo schemi differenti di relazione, a quelle che esse si trovano a dover sostenere: i cittadini chiedono servizi pubblici in quantità ed in qualità sempre maggiore, ambendo contemporaneamente ad un abbassamento della pressione fiscale così come gli stessi, nella loro veste di consumatori, richiedono alle imprese beni e servizi in quantità e qualità sempre maggiori pur essendo disposti a corrispondere per essi un prezzo costantemente minore. Anche in virtù di ciò, l'attenzione dei governi europei verso innovativi meccanismi del mercato ed i successi derivati dai processi di privatizzazione attuati da molti di essi<sup>11</sup> hanno aumentato l'attenzione verso le varie modalità di attuazione del partenariato pubblico-privato. Infatti, come le imprese hanno elaborato soluzioni per competere su scala globale e rispondere alle istanze dei consumatori, anche i governi hanno incubato la necessità di strutturare schemi di azione per erogare ai propri cittadini servizi con crescenti *standard*, riducendo al tempo stesso l'imposizione fiscale: in ciò risiede la principale ragione per cui i partenariati pubblico-privato hanno acquisito sempre maggiore rilevanza nel settore pubblico. Non a caso il moderno concetto di partenariato pubblico-privato può essere fatto risalire al sesto decennio del secolo scorso, quando il governo degli Stati Uniti sviluppò degli schemi per incentivare gli investimenti privati nelle infrastrutture pubbliche<sup>12</sup>: l'idea portante fu individuata nel proteggere l'interesse pubblico ed al tempo stesso acquisire

---

<sup>10</sup> Osborne S. P., *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*, Routledge, Londra, 2003.

<sup>11</sup> Stiglitz J., *Il ruolo economico dello stato*, il Mulino, Bologna, 1992.

<sup>12</sup> Pongsiri N., *Regulation and public-private partnerships*, Centre on Regulation and Competition, Manchester, 2001.



significative risorse e valore aggiunto dal settore privato. La recessione economica del successivo decennio intensificò la necessità di implementare concretamente consimili schemi, inducendo i governi occidentali a sviluppare sempre più efficienti modalità di erogazione dei servizi pubblici e di realizzazione delle infrastrutture attraverso la loro esternalizzazione. In particolare i governi di Stati Uniti e Regno Unito condussero rilevanti sforzi nell'attuare tali schemi progettuali, anche sull'onda delle privatizzazioni delle relative società (note come «campioni nazionali») controllate: la cessione di importanti *asset* pubblici, la loro esternalizzazione ed il disinvestimento statale dai grandi complessi produttivi dei due citati Paesi divennero perciò, anche agli occhi delle cittadinanze, come veicolo di miglioramento dei servizi pubblici in piena sintonia con un sistema ad economia di mercato. Nel Regno Unito, in particolare, i primi tentativi di strutturare forme di partenariato pubblico-privato si dovettero scontrare con i problemi connessi agli alti costi prospettati dagli operatori privati ed allo scarso livello di concorrenza con cui questi erano disposti a competere, anche basato sulla concezione di *ex incumbent* congenitamente presente nei predetti campioni nazionali<sup>13</sup>.

Alle soglie del ventunesimo secolo fu presentato al governo inglese un rapporto, noto come rapporto Egan, intitolato «*Rethinking Construction*», nel quale il partenariato pubblico-privato era identificato come il più innovativo modello di azione nel settore delle infrastrutture pubbliche. Tale rapporto si focalizzava principalmente sui vantaggi derivanti dalla flessibilità connaturata agli schemi di partenariato pubblico-privato e risultò decisivo per la diffusione di tali concetti fra l'*establishment* britannico e, di rimando, negli altri Stati europei<sup>14</sup>. Anche grazie a questo contributo il governo britannico adottò il principio secondo il quale un radicale cambiamento nel settore della realizzazione e gestione delle infrastrutture pubbliche si poneva come necessario al fine di garantire all'operatore pubblico migliori condizioni contrattuali ed al tempo stesso innalzare il livello dei servizi erogati<sup>15</sup>. Sulla base del rapporto Egan il settore delle costruzioni, in cooperazione con le Amministrazioni interessate, elaborò un nuovo modello contrattuale basato su canoni di collaborazione, partecipazione e reciproco vantaggio fra pubblico e privato comportanti il minor numero possibile di condizioni vincolanti per le parti. Tale approccio «morbido» rimase meramente teorico, dato che, sin dai primi contratti di partenariato pubblico-privato concretamente attuati, il governo inglese mostrò preferenza per l'adozione di schemi maggiormente vincolanti. Dal Regno Unito la diffusione del partenariato pubblico-privato agli altri Paesi europei ha richiesto pochissimo tempo ed, in chiave prospettica, il partenariato pubblico-privato, paradigma degli schemi negoziali basati sulla fiducia, co-responsabilizzazione e suddivisione del rischio fra settore pubblico e privato, sembra sempre più porsi come uno fra i modelli di

---

<sup>13</sup> Cardì E.,  *Mercati e Istituzioni in Italia*, Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>14</sup> Arrowsmith S. – Linarelli J. – Wallace D., *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*, Kluwer Law International, Londra, 2000.

<sup>15</sup> Egan J., *Rethinking Construction*, Department of the Environment, Londra, 1998.

*public procurement* del futuro<sup>16</sup>. Le principali finalità del partenariato pubblico-privato consistono infatti nella riduzione dei costi di realizzazione e delle tariffe di servizio, nell'incremento degli *standard* qualitativi medi, nella riduzione delle possibilità di rischio di fallimento, nel corroborare schemi di coordinamento fra i vari soggetti coinvolti e nel condividere intersettorialmente responsabilità e *know-how*. Il raggiungimento di tali obiettivi risulta possibile attraverso un rimodulato approccio al concetto di contratto pubblico di lavori, servizi o forniture ed ai classici moduli procedurali di evidenza pubblica<sup>17</sup>: gli schemi di partenariato pubblico-privato sono infatti in grado di apportare un valore aggiunto rispetto agli altri modelli di *public procurement* grazie all'afferente capacità di conseguire efficienze nelle realizzazioni infrastrutturali<sup>18</sup> e nel reciproco raggiungimento di obiettivi sia da parte pubblica che privata, secondo uno schema del tipo *win-win*. La forza del partenariato pubblico-privato consta infatti essenzialmente nella flessibilità attuativa dello stesso, originante una vasta gamma di opzioni nel coinvolgimento del settore privato nei servizi pubblici, come ad esempio in relazione alle linee di finanziamento, alla realizzazione pratica dei progetti, alla gestione degli stessi anche in termini di sostenibilità ambientale<sup>19</sup>; conseguendo che in uno schema di partenariato in cui le responsabilità ed i rischi sono massimamente condivisi, la parte privata è spesso deputata ad essere responsabile della progettazione, analisi di fattibilità economico-finanziaria, progettazione, realizzazione, mantenimento in efficienza e gestione del progetto di riferimento. L'incentivo a ridurre i costi di costruzione e gestione sul lungo periodo è amplificato dal fatto che la natura stessa del partenariato pubblico-privato, a differenza di quanto avviene negli schemi classici di appalto pubblico, fornisce agli operatori privati apprezzabili ragioni per contenere i costi di mantenimento e gestione (*operation and maintenance*) dei progetti per un lasso di tempo protratto orientativamente fra i 20 ed i 30 anni. Normalmente un appalto pubblico è infatti basato sulla descrizione capillare del progetto o del bene posto a gara, mentre negli schemi di partenariato pubblico-privato gli sforzi, eccetto che nella fase iniziale e descrittiva, appaiono maggiormente focalizzati, tanto da parte pubblica che da parte privata, sulle reali necessità di servizio poste alla base e sulle concrete caratteristiche di funzionamento dell'operazione, in clima di reciproca fiducia e trasparenza (concetto definito nella dottrina anglosassone con l'espressione *open books* e recentemente assorbito in quello di *accountability*) e

---

<sup>16</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

<sup>17</sup> Giannini M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1995.

<sup>18</sup> Arrowsmith S. – Trybus M., *Public Procurement: the Continuing Revolution*, Kluwer Law International, Londra, 2002.

<sup>19</sup> In una categoria di partenariati pubblico-privato, il settore pubblico può riservare infatti a sé la maggior parte dei fattori di finanziamento, realizzazione e gestione dei progetti, contemporaneamente all'assunzione dei relativi rischi. Altresì, in un'altra categoria di partenariati pubblico-privato è invece il settore privato a farsi carico dei summenzionati fattori ed associati rischi. La maggior parte dei partenariati pubblico-privato è, nella realtà, mediana fra questi due manichei approcci, con responsabilità e rischi condivisi in maniera più o meno equa fra il settore pubblico e quello privato in corrispondenza dei relativi punti di debolezza o forza.

cooperazione. A condensare quanto sopra menzionato, la Commissione europea ha, poco dopo il rapporto Egan, delineato i seguenti assunti per cui gli Stati membri avrebbero dovuto incrementare il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato<sup>20</sup>: (i) il reperimento di capitali aggiuntivi a quelli a bilancio degli stessi Stati; (ii) l'acquisizione di modalità di realizzazione di progetti di pubblico interesse non in agevole disponibilità delle autorità pubbliche; (iii) l'estensione a tutte le fasce della cittadinanza, con particolare riferimento a quelle a rischio di maggior esclusione sociale, della possibilità di accesso ai servizi pubblici; (iv) la migliore identificazione delle necessità della cittadinanza e l'ottimizzazione dello sfruttamento delle risorse disponibili; (v) il rafforzamento dell'apertura dei mercati in condizioni di libera concorrenza; (vi) la protezione dell'interesse pubblico mediante la massimizzazione del valore aggiunto apportato dal settore privato ai servizi pubblici; (vii) l'individuazione del livello ottimale di finanziamento concesso da parte pubblica per la realizzazione di un progetto di interesse pubblico sostenibile ed in grado di generare equi profitti, evitando al contempo che si generino incongrue utilità da finanziamenti e concessioni pubbliche; (viii) data la pluralità di modelli, la possibilità di identificare il più performante schema di partenariato pubblico-privato possibile per relativa categoria di progetto; (ix) il reperimento degli ingenti finanziamenti necessari al raggiungimento degli scopi prefissati dall'Unione europea nelle relative politiche attinenti l'ambiente, le infrastrutture di trasporto (con particolare riferimento al sistema di *Trans European Networks*), le telecomunicazioni e l'energia<sup>21</sup>; (x) il fare fronte alla crescente scarsità di fondi pubblici anche mediante la cooperazione internazionale nella realizzazione di grandi progetti di interesse pubblico; ed (xi) il trarre ogni ulteriore beneficio possibile dall'implementazione di schemi di partenariato pubblico-privato quali, ad esempio: (xi-a) l'accelerazione dei tempi di realizzazione dei progetti infrastrutturali; (xi-b) la riduzione dei costi di vita per i cittadini; (xi-c) l'ottimizzazione dell'allocazione dei rischi fra settore pubblico e privato; (xi-d) l'utilizzo di schemi premiali per l'innalzamento dei livelli prestazionali; (xi-e) l'incremento generale degli *standard* minimali dei servizi; (xi-f) la generazione di incrementi addizionali a quelli di semplice *mark up* di mercato a vantaggio degli operatori privati; (xi-g) il trasferimento di responsabilità dal settore pubblico a quello privato, migliorando al contempo la gestione amministrativa delle operazioni di partenariato; (xi-h) l'incremento dell'impiego di risorse finanziarie dal sistema bancario e creditizio verso la realizzazione di infrastrutture pubbliche; (xi-i) il miglioramento delle efficienze originate dalla gestione congiunta delle risorse; e (xi-l) la generazione di valore economico-commerciale degli *asset* pubblici attraverso la cogestione degli stessi con il settore industriale<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Linee Guida del marzo 2003 della Commissione – Direzione Generale della Politica Regionale – per il successo nei partenariati pubblico-privato.

<sup>21</sup> Comunicazione (COM)2009/44 della Commissione Libro verde – TEN-T: riesame della politica – Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti.

<sup>22</sup> Tali ragioni, in base alle quali la Commissione europea incentiva gli Stati membri ad incrementare il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, ben delineano l'ambito di

A differenza quindi delle tradizionali forme di contrattualistica pubblica, negli schemi di partenariato pubblico-privato è la parte privata (*contractor*) ad assumere la responsabilità nel garantire il servizio ed il mantenimento degli *asset* propedeutico-funzionali allo stesso. Proprio per ciò, caratteristica comune alle varie forme di partenariato pubblico-privato è che il rapporto contrattuale abbia una durata idonea a consentire il recupero dell'investimento effettuato dalla parte privata, originando da ciò la relativa lunga durata (almeno in rapporto con le modalità classiche di appalto pubblico) dei progetti di partenariato pubblico-privato<sup>23</sup>. Negli ultimi venti anni gli Stati membri dell'Unione europea hanno utilizzato forme di partenariato pubblico-privato come alternativa ai classici modelli di *public procurement*, nella maggior parte dei casi con esiti positivi e migliorativi rispetto a quanto ci si sarebbe potuto attendere applicando i tradizionali schemi di evidenza pubblica. In linea prospettica la diffusione del partenariato pubblico-privato appare in costante diffusione<sup>24</sup>, come dimostra financo la sua applicazione nel settore delle attività umane nello spazio extra atmosferico, oggetto di specifica sezione del presente lavoro alla quale per completezza si rimanda.

Come sopra anticipato, nel Libro verde sul partenariato pubblico-privato<sup>25</sup> la Commissione europea ha posto luce su alcuni elementi caratterizzanti, di seguito utilizzati a fini classificatori quali «indici di riconoscibilità», i partenariati pubblico-privato, da individuarsi essenzialmente nella durata relativamente lunga di tali schemi negoziali, nella cooperazione fra operatore pubblico e privato in differenti aspetti del progetto pianificato e nella previsione che, in alcune circostanze, i finanziamenti pubblici possano essere aggiunti a quelli privati per garantire il ritorno dell'investimento privato in caso di progetti non originanti un

---

applicazione e le finalità dello stesso che, in definitiva, è volto ad assicurare congiuntamente l'utilità fra le parti dell'operazione e, anche grazie alle efficienze prodotte da tale scopo cardine, ad erogare servizi di elevata qualità a prezzi contenuti in piena linea con il concetto di servizio universale.

<sup>23</sup> Volendo fornire una illustrazione didascalica delle più rilevanti differenze fra forme classica di evidenza pubblica e forme di partenariato pubblico-privato, si può utilizzare l'esempio di un progetto per un plesso scolastico, caro alla dottrina anglosassone, dove la principale area di progettualità dell'operatore pubblico è incentrata sulle strategie formative, gli standard da raggiungere in merito l'ambiente educativo, le attività extracurricolari (e, di rimando, le relative strutture da realizzare), mentre ad occuparsi degli aspetti attuatori, come il numero delle classi da realizzare, l'area degli impianti sportivi, le tipologie di arredi, è deputato l'operatore privato, a differenza di quanto avverrebbe in un tradizionale rapporto di *public procurement* dove anche tali aspetti progettuali sarebbero a carico della stazione appaltante. Tale rimando al concetto di procedura di evidenza pubblica si pone come significativo perché essendo i rapporti di partenariato pubblico-privato attinenti ontologicamente ad una relazione fra settore pubblico e privato, nella maggior parte delle legislazioni, anche extraunionali, il partenariato pubblico-privato ricade nell'ambito normativo deputato alla disciplina degli appalti pubblici.

<sup>24</sup> Inoltre grazie alla sempre più ampia applicazione da parte degli Stati membri, l'Unione europea detiene una quota consistente nell'utilizzo del partenariato pubblico-privato anche in virtù del *know-how* giuridico detenuto dalla stessa e dai suoi Paesi, alla qualità della normazione disciplinante tali moduli di realizzazione ed erogazione di servizi pubblici, da porre come modello per la legislazione di Paesi con economie in transizione.

<sup>25</sup> Comunicazione (COM)2004/327 della Commissione – Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

*cash flow* di entità tale da garantire (aprioristicamente) il recupero dei costi ed un minimo di profittabilità, anche se, proprio per rispettare la logica intrinseca agli schemi di partenariato pubblico-privato, la maggior parte dei finanziamenti dovrebbe essere comunque originata, anche mediante ricorso al credito, dal settore privato. Il settore industriale riveste infatti negli schemi economico-giuridici in parola un ruolo essenziale, partecipando attivamente a tutte le fasi del progetto (ideazione, analisi fattibilità economico-finanziaria, finanziamento, realizzazione, mantenimento e gestione), mentre gli sforzi del settore pubblico sono di converso concentrati precipuamente nella determinazione degli obiettivi da raggiungere affinché sia soddisfatto il pubblico interesse, nel controllo della qualità dei servizi da erogarsi, nell'individuazione di un bilanciato piano tariffario e nelle forme di garanzia da attuare affinché i parametri e le condizioni imposte alla parte privata vengano dalla stessa rispettate. Anche alla luce di ciò, la ripartizione dei rischi fra soggetto pubblico e privato appare marcatamente differenziata: i rischi generalmente sostenuti dal settore pubblico, nei partenariati pubblico-privato, vengono trasferiti sugli operatori privati, incentivando fortemente gli stessi ad essere efficienti tanto nelle fasi di realizzazione dei progetti che in quelle di gestione degli stessi<sup>26</sup>. Come illustrato, nello strutturare un'operazione di partenariato pubblico-privato, sia la parte privata che quella pubblica possono generare considerevoli benefici per i cittadini-utenti: al fine di raggiungere tale risultato, tutti i soggetti coinvolti sono chiamati ad attuare una *partnership* che sia in grado di porre le condizioni in modo che ciascuna parte possa contribuire in ciò per cui è meglio predisposta secondo modalità di contenimento dei costi il più stringenti possibile. Asse portante di una operazione di partenariato pubblico-privato è infatti quello di raggiungere, mediante l'ottimizzazione degli apporti fra le varie parti coinvolte, il più alto livello possibile di *value for money*, ovvero di rapporto qualità-prezzo, dei servizi erogati, dove, nel fattore di costo non deve essere solo considerato quello, di secondo livello, eventualmente a carico degli utenti ma, soprattutto, quello eventualmente stanziato dal settore pubblico<sup>27</sup>. Ciò significa ad esempio che nello schema di allocazione dei rischi fra i *partner* tanto pubblici quanto privati coinvolti in uno schema di partenariato, questi devono essere addossati alle parti che meglio sono predisposte e capaci a controllare-gestire gli stessi ed a sostenere eventuali sofferenze intervenute nel corso della realizzazione o della gestione del progetto, divenendo in una operazione di partenariato pubblico-privato la parte privata quindi generalmente un fornitore (*provider*) altamente qualificato e di lungo periodo di infrastrutture e servizi invece che un semplice costruttore di *asset* da imputarsi successivamente a

---

<sup>26</sup> Da evidenziare comunque il fatto che secondo la Commissione: «i Partenariati Pubblico-Privato non implicano tuttavia necessariamente che il partner privato si assuma tutti i rischi, o la parte più rilevante dei rischi legati all'operazione. La ripartizione precisa dei rischi si effettua caso per caso, in funzione della capacità delle parti in questione di valutare, controllare e gestire gli stessi».

<sup>27</sup> Aa.Vv., *La misurazione del value for money nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2009 e Murrel P., *Assessing the value of law in transition economies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001.

funzioni di servizio pubblico<sup>28</sup>. La collaborazione di lungo termine con il *provider* privato comporta di conseguenza una nuova dimensione di responsabilità ed impegno a carico dell'operatore pubblico, orientandosi i compiti dello stesso sempre più verso la regolazione del rapporto con il privato e delle modalità di erogazione dei servizi, l'ottimizzazione delle risorse, il monitoraggio delle *performance* e la corretta gestione del contratto piuttosto che sulla materiale gestione ed erogazione del servizio stesso. Tale schema di allocazione di responsabilità sposta il peso sostenuto dal settore pubblico da una fase prevalentemente finale, come caratteristico dei tradizionali schemi di appalto pubblico, ad una fase iniziale ed intermedia, rivestendo la parte pubblica un ruolo essenziale per il corretto esito dell'intera operazione di partenariato nel disporre la sezione regolativa e di controllo secondo lo schema classico del *command and control*<sup>29</sup>, con particolare riferimento alle fasi di progettazione, realizzazione e gestione. Non ancillare è inoltre un ulteriore ruolo dell'operatore pubblico, in quanto portatore dell'interesse generale, nel monitorare la stretta osservanza da parte degli operatori privati coinvolti nell'operazione, che proprio per la loro natura privata possono essere maggiormente soggetti a distorsioni dallo schema base di rapporto principale-agente, delle obbligazioni contrattuali assunte, con particolare riferimento alla qualità delle infrastrutture e dei servizi ed alla rispettiva tempistica di realizzazione ed erogazione<sup>30</sup>.

Come meglio dettagliato in seguito, la disciplina unionale, a differenza di quella italiana di recepimento<sup>31</sup>, non fornisce espressamente una definizione di partenariato pubblico-privato, infatti tutte le forme di partenariato pubblico-privato, riguardino queste tanto i lavori, i servizi che le forniture, devono essere «positivamente» ricomprese a livello europeo nella legislazione<sup>32</sup> disciplinante il *public procurement*. Tale univocità classificatoria, accolta e positivizzata come sopra descritto nell'ordinamento italiano, pone relevantissimi problemi concernentemente la riconducibilità, come a livello semantico-concettuale parrebbe ovvio, di tutte quelle fattispecie di partenariato fra settore pubblico e privato che, pur presentando le caratteristiche di tale fenomeno giuridico, articolano forme di cooperazione che sfuggono alla declinazione di quelle assunte

---

<sup>28</sup> Da tale fenomeno deriva la caratteristica peculiare del partenariato pubblico-privato rispetto alle più tradizionali forme di *public procurement*: in esso le responsabilità di progettazione, implementazione, gestione e possibilmente finanziamento sono divise fra settore pubblico e privato al fine di provvedere all'erogazione di servizi ritenuti meritevoli di erogazione dall'operatore pubblico e di soddisfare al contempo le legittime aspettative di profitto degli operatori di mercato.

<sup>29</sup> Napolitano G. – Abrescia M., *Analisi economica del diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2009.

<sup>30</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic perspective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

<sup>31</sup> Sandulli M. A. – Garofoli R., *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>32</sup> In particolare la Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali e la Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

come tipiche nell'ordinamento quali, in quello italiano, la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il *project financing*, il contratto di disponibilità e le società miste<sup>33</sup>.

Tale dicotomia fra partenariati pubblico-privato «riconosciuti» come tali dall'ordinamento, nazionale o unionale (in tale caso senza particolari distinzioni) e partenariati pubblico-privato «disconosciuti» perché non tipizzati, ha già animato le riflessioni della dottrina<sup>34</sup> che, analizzando fattispecie di partenariati pubblico-privato non positivizzate, quali i contratti atipici, ben si presta ad inquadrare anche quelle fattispecie di partenariato pubblico-privato a sostegno della ricerca scientifica, adottate in massima parte su scala di Unione europea che, pur manifestando tutte le caratteristiche di partenariati pubblico-privato, nell'accezione (si è definita) atecnica di cooperazione fra settore istituzionale ed industriale, non possono essere comunque considerate, almeno in termini di diritto positivo, come tali. La richiamata dottrina infatti, nel sostenere un'accezione dimensionalmente ampia di partenariato pubblico-privato, che si estende oltre le fattispecie tipiche a tale categoria ascritte dagli ordinamenti, evidenzia come si tratti infatti «di una categoria aperta, nella quale possono rientrare varie fattispecie e gli elementi costitutivi individuati» (durata protratta del rapporto negoziale, partecipazione finanziaria del settore privato, funzione regolatrice del settore pubblico e trasferimento dei rischi sulla parte privata) «possono essere utilizzati come "indici di riconoscibilità" dell'operazione di partenariato, qualora manchi una espressa qualificazione giuridica» e di come, si crede a riprova del fatto che si operi nell'ambito del partenariato pubblico-privato anche in assenza di modelli negoziali tipici (come effettuato su base unionale nel settore dell'innovazione), «lo strumento negoziale più adatto a tali forme di collaborazione tra pubblico e privato» sia (proprio) «quello atipico», mediante il quale il settore pubblico può con maggiori margini di operatività, manifestare la propria autonomia negoziale funzionalizzata che, nel settore oggetto del presente lavoro è, per contesto istituzionale, funzionale all'avanzamento della conoscenza. Tale settore, per le pacifiche caratteristiche dinamiche ed a geometrie variabili connesse alle attività di ricerca e sviluppo, tanto di base quanto industriale, è forse più di ogni altro l'ambito in cui «l'impossibilità di delineare un unico modello giuridico per disciplinare la collaborazione tra il pubblico ed il privato comporta che ogni progetto venga valutato singolarmente. Per questo le pubbliche amministrazioni», a maggior ragione quelle unionali, «hanno la possibilità di utilizzare strumenti contrattuali flessibili ed innovativi, anche non tipizzati dall'ordinamento giuridico»<sup>35</sup>.

Stessa dottrina evidenzia infatti come la circostanza in base alla quale il contratto atipico sia lo strumento principale di cui si avvale il partenariato pubblico-privato è possibile ricavarci, *inter alia*, da alcune caratteristiche connesse al ruolo

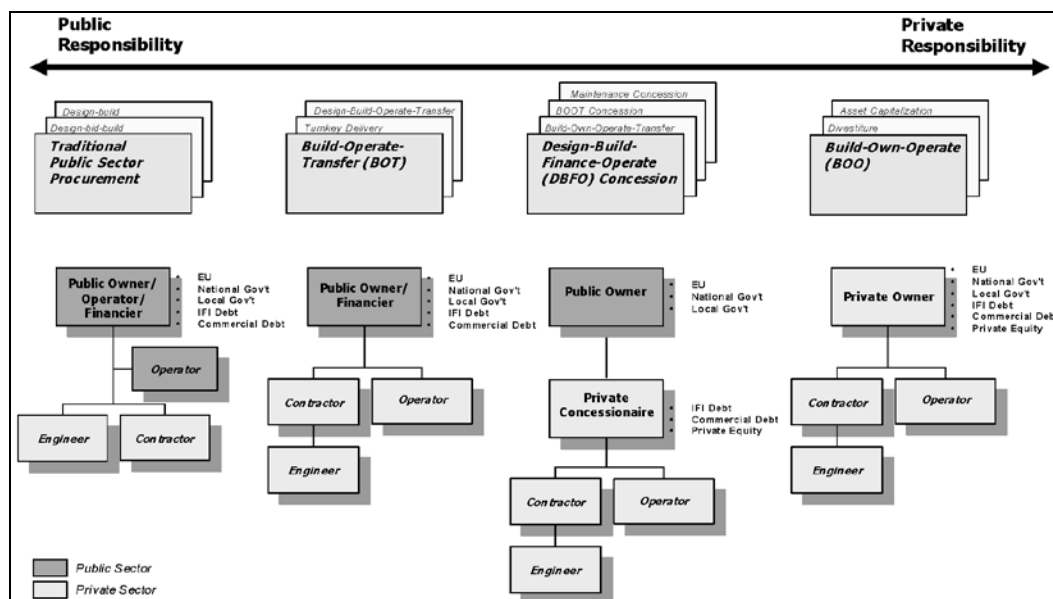
<sup>33</sup> Si veda, per una precisa disamina del dato normative di riferimento la precedente nota 2.

<sup>34</sup> Dipace R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>35</sup> Anche alla luce di ciò l'Autore evidenzia come l'opera di classificazione dei singoli contratti si riveli estremamente complessa, rientrando nella categoria del partenariato pubblico-privato sia negozi tipici che atipici che a loro volta si possono differenziare in base al grado di coinvolgimento del privato ed alle modalità di remunerazione degli investimenti.

polifunzionale a cui assurge il soggetto privato ed alla peculiare allocazione del rischio finanziario, non esistendo, come nelle analizzate fattispecie di collaborazione intersettoriale nel campo dell'innovazione, modelli contrattuali in grado di disciplinare e comporre, intesi a sé stanti, i vari interessi coinvolti, rendendosi perciò necessario ricorrere a complessi (ed atipici) schemi negoziali (che nel settore della ricerca e sviluppo si articolano casisticamente nelle successive sezioni del presente lavoro).

A sostegno della riconduzione degli schemi negoziali atipici, come quelli attuati nel campo dell'innovazione tecnologica in specie dall'Unione europea, nell'insieme concettuale del partenariato pubblico-privato, si fa riferimento al seguentemente riportato grafico, tratto dalle «Linee guida del marzo 2003 della Commissione europea per il successo nei partenariati pubblico-privato» che, illustrando le differenti macrocategorie di partenariati pubblico-privato «contrattuali», comportanti più o meno elevati livelli di coinvolgimento del settore privato<sup>36</sup>, si pone, per la manifesta necessità di avvalersi di (non predefinibili) geometrie negoziali variabili, a riprova di come si palesi come assolutamente inidonea l'assunzione teorica di un *numerus clausus* di figure negoziali da ascrivere all'ambito classificatorio in analisi.



Da quanto sopra, *prima facie*, si evidenzia innanzitutto come il modello procedimentale basilico per l'acquisizione di beni e servizi o la realizzazione di opere di pubblico interesse, nel quale si colloca, con le differenti modalità di relazione del caso, il partenariato pubblico-privato «autoritativo-acquisitivo», risieda infatti nella stipulazione a seguito di procedure di evidenza pubblica, come disciplinate a livello unionale dalle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, di

<sup>36</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.



contratti con operatori economici privati per specifiche commesse<sup>37</sup>. Ciò risponde ad una concezione «acquisitiva» del partenariato pubblico-privato mediante la quale l'operatore pubblico commissiona lavori, servizi o forniture per il proprio funzionamento o a favore della collettività, trascendendo da una concezione, che si intende sostenere, maggiormente ampia di modelli di partenariato pubblico-privato, come quelli per l'innovazione tecnologica oggetto di rassegna nel presente lavoro, in cui l'operatore pubblico non agisce al fine di procurarsi o procurare beni pubblici, bensì per il perseguimento dei propri fini istituzionali, come ad esempio la ricerca scientifica pubblica. Si potrebbe quindi supporre, assunta un'accezione semantica ampia e parzialmente atecnica di partenariato pubblico-privato (almeno rispetto al diritto positivo vigente tanto su base unionale che nazionale), una duplice macrocategoria applicativa del partenariato pubblico-privato: la prima in sede «acquisitiva» o «autoritativa», da ricondursi segnatamente nella sfera dell'evidenza pubblica, la seconda «cooperativa» o «non autoritativa» da ricondursi in tutte quelle forme di cooperazione, come i predetti accordi di ricerca collaborativa CRADA (*Cooperative Research and Development Agreement*), in cui l'operatore pubblico interagisce «pariteticamente» in sinergia con il settore privato per il (co-)raggiungimento dei propri fini istituzionali. A dimostrazione di ciò si noti come nelle forme di partenariato pubblico-privato «acquisitivo-autoritativo» prese in esame dal citato atto della Commissione europea, in lettura estensiva, ma non tanto da rientrarvi i partenariati pubblico-privato «cooperativi-non autoritativi», si tenda a ricondurre nell'area del partenariato pubblico-privato contrattuale non solo contratti di servizi in cui è presente un forte grado di interdipendenza fra pubblico e privato, ma anche contratti di lavori, si pensi ad esempio all'affidamento a contraente generale<sup>38</sup>, in

---

<sup>37</sup> A lettura di documentazione divulgativa della Commissione Europea: «le gare pubbliche d'appalto riguardano l'acquisto di beni e servizi e l'incarico di eseguire lavori da parte di un potere pubblico, come un'amministrazione nazionale, un'autorità locale o gli enti da loro dipendenti. L'apertura di questi appalti, che rappresentano una parte importante del PIL dell'Unione europea, ha permesso di aumentare la concorrenza tra le imprese dell'Unione europea, ridurre i prezzi e garantire una migliore qualità dei servizi ai cittadini. Nel corso degli anni, l'UE ha introdotto disposizioni legislative che modernizzano e facilitano il processo di aggiudicazione degli appalti. L'Unione ha anche rafforzato la trasparenza, l'equità e l'interoperabilità in materia tramite strumenti come la banca dati TED (*Tenders Electronic Daily*), il sistema di classificazione unica (sotto forma di un vocabolario comune per gli appalti pubblici) e il sistema d'informazione per gli appalti pubblici europei (SIMAP), e ha firmato l'accordo multilaterale sugli appalti pubblici (AMP) e negoziato in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) una procedura internazionale di aggiudicazione». Anche se non rientranti nella classificazione comunemente diffusa di partenariato pubblico-privato, alcuni autori sottolineano che i contratti pubblici, aggiudicati su base concorsuale, con particolare riferimento a quello di servizi, sono comunque basati su un elevato grado di cooperazione fra settore pubblico e privato: le stazioni appaltanti infatti si avvantaggiano (si pensi ad un potenziale contratto di gestione di *facilities* scolastiche) di competenze e capacità di creare efficienze ed economicità caratteristiche del settore privato, mantenendo comunque il controllo e la responsabilità ultima della gestione del servizio pubblico.

<sup>38</sup> Nel Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163 per «affidamento a contraente generale» si intende un contratto in cui il soggetto aggiudicatore, affida ad un soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto

cui un operatore privato particolarmente qualificato assume la gestione di rapporti che, secondo schemi classici di evidenza pubblica spetterebbero alla stazione appaltante, con altri operatori privati, rispondendo anche, in varia misura, per l'operato degli stessi di fronte al committente pubblico. Attraverso questa forma di cooperazione le parti assumono quindi una condivisione di responsabilità per il risultato della *performance* di tutti gli operatori nel progetto, consentendo di focalizzare gli sforzi, più che su richieste prospettiche della stazione appaltante, sulle reali necessità di servizio a cui il progetto in riferimento è deputato<sup>39</sup>.

Ricomponendo ordinatamente la fenomenologia giuridica in analisi, si evidenzia come lo schema BOT (*Build Operate Transfer*) rappresenti il *pattern* dei modelli di partenariato pubblico-privato e per questo si necessita di fornire dello stesso una definizione dettagliata: in un tale schema di azione la parte pubblica, interessata alla realizzazione di un'opera, rilascia alla parte privata una concessione di costruzione e gestione che consente alla stessa di realizzare l'opera, gestirla durante il periodo di concessione (nel corso del quale il concessionario dovrebbe essere in grado di ripagare il servizio del debito e di ottenere un'adeguata remunerazione del capitale) e, al termine della concessione, trasferire la stessa al soggetto pubblico concedente. Questo schema, dunque, comporta una privatizzazione parziale dell'opera da realizzare, che si estende a tutta la fase di finanziamento, di realizzazione ed alla prima parte della gestione dell'opera, finché essa non venga trasferita al soggetto pubblico concedente<sup>40</sup>. L'intento principale perseguito con la tecnica contrattuale in esame è quello di coinvolgere il maggior numero possibile di investitori, ed in particolare i costruttori, nella totale copertura finanziaria del progetto, offrendo in contropartita un rapporto di concessione per lo sfruttamento economico del progetto medesimo.

---

aggiudicatore e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori. Il contraente generale ha il compito di provvedere: a) allo sviluppo del progetto definitivo e alle attività tecnico amministrative occorrenti; b) all'acquisizione delle aree di sedime; c) alla progettazione esecutiva; d) all'esecuzione con qualsiasi mezzo dei lavori e alla loro direzione; e) al prefinanziamento, in tutto o in parte, dell'opera da realizzare; f) ove richiesto, all'individuazione delle modalità gestionali dell'opera e di selezione dei soggetti gestori; g) all'indicazione, al soggetto aggiudicatore, del piano degli affidamenti, delle espropriazioni, delle forniture di materiale e di tutti gli altri elementi utili a prevenire le infiltrazioni della criminalità, secondo le forme stabilite tra quest'ultimo e gli organi competenti in materia. Il soggetto aggiudicatore ha il compito di provvedere: a) alle eventuali attività necessarie all'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE, ove detto; b) all'approvazione del progetto esecutivo e delle varianti; c) alla alta sorveglianza sulla realizzazione delle opere; d) al collaudo delle stesse; e) alla stipulazione di appositi accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano.

<sup>39</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic perspective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

<sup>40</sup> Aa.Vv., *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni: osservazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2008.

Il modello BOT prevede infatti che il settore pubblico non debba sostenere i costi d'investimento, né fornire alcuna garanzia «sovra»», trattandosi di una tecnica utilizzata ampiamente negli ultimi anni per progetti di tipo infrastrutturale ed industriale (piattaforme petrolifere, oleodotti, impianti petrolchimici, miniere, centrali idroelettriche, porti e autostrade) ed avente come esempio paradigmatico il tunnel ferroviario sotto il Canale della Manica<sup>41</sup>. Un ulteriore schema di derivazione dell'originario BOT è il BOOST (*Build Own Operate Subsidize Transfer*), tale schema può essere infatti assimilato al BOT con la differenza che le fasi costruttive e gestionali sono accompagnate da un contributo finanziario pubblico. Diversamente, infatti, il progetto non sarebbe in grado di generare un flusso di cassa sufficiente a ripagare il servizio del debito ed a remunerare, ad un tasso di mercato, il capitale investito. In aggiunta, ulteriore variante del BOT è quella del ROL (*Rehabilitate Operate Leaseback*), ovvero un modello specificamente finalizzato al finanziamento di opere di ristrutturazione di impianti o di infrastrutture: in seguito alla costituzione di una società di progetto, questa, dopo aver proceduto alla ristrutturazione dell'opera, la gestisce per un determinato periodo, così da poter ripetere i finanziamenti ottenuti e conseguire un utile dall'operazione ed infine restituirla al soggetto pubblico<sup>42</sup>.

La sostanziale differenza del macromodello BOT consiste dunque, rispetto all'appalto di lavori classico, nel fatto che la responsabilità connessa alla progettazione, realizzazione e gestione (incluso il mantenimento in efficienza) di un *asset* o di un sistema di *asset* pubblici venga affidata alla parte privata per un lasso di tempo generalmente molto consistente. La *ratio* alla base del modello BOT è quella infatti di combinare le responsabilità per funzioni, che nel modello tradizionale W/SC (*Construction Works*) sono separate in capo ai differenti soggetti dell'operazione, accentrando in un singolo soggetto che si ritiene perciò in grado di poter creare significative efficienze nella gestione delle connesse attività gestorie<sup>43</sup>. In comparazione alle tradizionali modalità di *public procurement*, in uno schema BOT al *contractor* è richiesto infatti di implementare sin dall'inizio un programma di mantenimento e gestione degli *asset* materiali che si ponga in grado, unitamente agli introiti derivanti dal flusso di cassa per lo sfruttamento dell'opera, di ridurre i costi stessi di gestione. L'asse portante di tale figura negoziale appare quindi quello di beneficiare del fatto che l'approfondita conoscenza del progetto da parte del gestore, che lo anche realizzato in veste di costruttore, permetta di migliorare l'efficienza tanto sul piano dei costi di

---

<sup>41</sup> AA. VV., *Operatività del contratto nella finanza di progetto: l'esperienza britannica e l'Italia: atti del Convegno tenutosi a Torino il 23 giugno 2000 con il patrocinio del British Trade International; Trade Partner UK presso il Consolato generale di Gran Bretagna a Milano*, Stampa, Milano, 2000.

<sup>42</sup> Da quanto illustrato si desume che in una operazione BOT le funzioni economiche e legali delle parti coinvolte sono mutate essenzialmente dallo schema tradizionale del contratto di appalto pubblico di lavori, ma, rispetto a questo, maggiori responsabilità sono imputate alla parte privata.

<sup>43</sup> Ad esempio, accentrando sia la fase di realizzazione che quella di mantenimento, si crea un forte incentivo per la parte privata, in veste di progettista ed esecutrice di una infrastruttura, ad utilizzare materiali e tecniche di costruzione in grado di contenere i costi di manutenzione degli impianti durante l'operatività degli stessi.

manutenzione che di erogazione del servizio, con conseguenti vantaggi per la cittadinanza-utenza. Nel caso lo schema BOT venga applicato a progetti implicanti principalmente infrastrutture o piattaforme di servizio, la chiave di volta dell'operazione risiede altresì nella stretta cooperazione, o meglio interdipendenza, fra settore pubblico e privato al fine di condividere responsabilità per l'erogazione di servizi con elevati *standard* qualitativi: la parte privata a ciò può essere incentivata con sistemi premiali affinché mantenga costante il livello qualitativo dei servizi o raggiunga prefissati *target* prestazionali. In definitiva lo schema BOT, rappresentante l'archetipo delle forme di partenariato pubblico-privato, è ideato in modo tale da prestarsi sempre più in futuro ad avere un crescente ambito di applicazione, coinvolgendo il settore privato nell'erogazione e gestione di una sfera di servizi solo pochi decenni addietro di esclusiva competenza del settore pubblico<sup>44</sup>.

Proseguendo nella descrizione delle possibili declinazioni del sopra analizzato modello BOT, il modello DBFO (*Design Build Finance Operate*) concerne uno schema negoziale basato sul concetto di concessione, ovvero sul principio secondo cui il costo finale degli *asset* necessari all'erogazione del servizio di interesse pubblico sia a carico degli utenti e che il livello di supporto finanziario richiesto dal settore pubblico e da altri eventuali soggetti sponsorizzanti il progetto (si pensi ad esempio all'Unione europea ed ai relativi Fondi per lo sviluppo delle aree depresse) sia in rapporto di diretta proporzionalità con la capacità del concessionario di realizzare e gestire l'opera secondo i migliori criteri di qualità ed efficienza di progetto. La principale differenza fra il modello BOT e quello DBFO risiede nella responsabilità di mobilitare finanziamenti, nello schema in analisi maggiormente addossata alla parte privata dell'operazione, comportando una concessione applicata al modello DBFO di conseguenza che l'operatore privato (in genere un *pool* di operatori agenti in settori differenti, da quelli più materiali della costruzione a quelli della strutturazione finanziaria dell'operazione) direttamente o indirettamente finanzia, realizza e gestisca una infrastruttura di interesse pubblico capace di generare utili (*revenue-generating*) a fronte del diritto di incamerare gli stessi per un determinato lasso temporale, in genere di circa 25 o 30 anni<sup>45</sup>. Terminando con un'ultima forma di declinazione, lo schema BOO (*Build Own Operate*) concerne un'operazione molto simile al BOT, dal quale si differenzia per il fatto che alla fine del periodo di concessione l'opera non viene necessariamente trasferita all'ente concedente, ma si procede ad una rinegoziazione dei termini contrattuali; nel caso la concessione venga prorogata, si assiste ad un prolungamento del periodo di privatizzazione che può

---

<sup>44</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic perspective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

<sup>45</sup> Non escludendosi la possibilità di strutturare periodi più lunghi fin dall'inizio o di rinegoziare il termine della scadenza in corso di gestione qualora il flusso di cassa sia inferiore alle attese senza che vi sia una concreta responsabilità di non idonea gestione da parte del concessionario-gestore. Inoltre si nota come la parte privata, anche nei progetti di DBFO come in quelli di BOT, venga di norma selezionata attraverso procedure competitive a partecipazione più o meno ristretta a seconda dell'importanza e della strategicità del progetto per il sistema-Paese aggiudicatore.

arrivare a coprire l'intero ciclo di vita dell'opera<sup>46</sup>. L'analizzato schema BOO sta conoscendo negli ultimi anni una crescente applicazione, essendo ciò connesso al fatto che nel modello in analisi il settore privato conosce forme di incentivo al raggiungimento di elevate *performance*, dalla fase progettuale a quella di gestione, più marcate rispetto a quelle presenti in altri schemi di partenariato pubblico-privato; non a caso nel precedentemente riportato schema grafico, il modello BOO presenta un grado di responsabilizzazione del *partner* privato rispetto a quello pubblico maggiore che quello caratterizzante ogni altro schema di partenariato pubblico-privato contrattuale dettagliato, essendo la durata generalmente applicata ai BOO di circa 30 anni e la propria caratteristica fondante quella che gli *asset* materiali, nella versione classica dello stesso, permangono, in definitiva, in capo alla parte privata. Il modello BOO è strutturato difatti sulla base di una scomposizione e ricombinazione «invertita» del modello tradizionale W/SC, con alcune caratteristiche tipiche della finanza di progetto e della proprietà privata degli impianti. Ciò ha reso il modello in analisi, caratterizzato da un elevato grado di flessibilità, diffuso in molti Stati dove ha prodotto apprezzabili risultati. Inoltre si deve notare come il *framework* contrattuale concernente sia la realizzazione delle opere sia la loro gestione sia strutturato in maniera particolarmente rigida basandosi sul fatto che l'investimento per la costruzione ed il finanziamento per l'erogazione del relativo servizio sono originati quasi esclusivamente da parte del settore privato. Questa forma di partenariato pubblico-privato non si caratterizza quindi solo per la propria flessibilità ma anche per l'elevato grado di cooperazione, anche informale, che si produce fra settore pubblico e privato: i rapporti sono infatti basati sulla premessa che le parti ottimizzino l'utilità congiunta originata dal progetto e non la rispettiva singola utilità, o meglio, nel caso della parte pubblica, finalità, in considerazione anche dell'assunto secondo cui forme asimmetriche di cooperazione possono difatto decretare il fallimento del progetto e, di rimando, il non raggiungimento degli scopi individuali prefissatisi dalle parti<sup>47</sup>.

Acquisito ciò che è pacificamente riconosciuto come partenariato pubblico-privato contrattuale e tornando al problema definitorio dei partenariati pubblico-privato per l'innovazione, l'applicazione della produzione normativa in materia di contrattualistica pubblica tradizionale alle operazioni di partenariato pubblico-privato, alla base della limitazione concettuale atta a circoscrivere in tale categoria giuridica positiva i soli partenariati pubblico-privato «autoritativo-acquisitivi» con esclusione di quelli, come nel settore dell'innovazione tecnologica, «paritetico-non autoritativi», non appare neanche nel citato ambito applicativo tradizionale, o meglio «vocazionale», immediata e diretta a causa di complessità ascrivibili principalmente a due ordini. Il primo concerne il fatto che, nonostante

---

<sup>46</sup> Si può giungere ad un prolungamento del termine della concessione negoziato fra la parte privata e quella pubblica nel caso l'iniziativa si sia rivelata meno redditizia del previsto, in seguito al verificarsi di uno o più rischi che caratterizzano questo tipo di operazioni; tale proroga può allora consentire di migliorare il profilo reddituale dell'operazione.

<sup>47</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

gli schemi di partenariato pubblico-privato condividano numerosi aspetti con quelli di *public procurement*, permangono comunque rilevantisime differenze di fondo ed applicative, di cui alcune basate semplicemente sulle condizioni tipo contrattuali ed altre sulle stesse piattaforme di cooperazione istituzionalizzata fra settore pubblico e privato. Il secondo ordine di criticità consiste nel fatto che, mentre l'applicazione dei dettami del TFUE ha portata praticamente generalizzata, le Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, che predispongono procedure sia in fase di gara che (minoritariamente) di esecuzione dei contratti, delineano trattamenti differenziati a seconda che si tratti di contratti di servizi rispetto a quelli di lavori, contratti di appalto rispetto a pubbliche concessioni, concessioni di lavori rispetto a quelle di servizi e forme di evidenza pubblica convenzionali poste a gara da stazioni appalti aventi natura totalmente pubblica rispetto a quelle bandite da stazioni appalti aventi natura di società in mano pubblica o di *joint venture* pubblico-private<sup>48</sup>. Preso atto delle diversità applicative all'interno degli Stati membri in materia di partenariato pubblico-privato, la Commissione europea ha utilizzato due principali modelli di categorizzazione propedeutici alla selezione di quale normativa in materia di *public procurement* (o stralci di essa) applicare di volta in volta alle formule di partenariato intersettoriale, essendo da tale operazione stati definiti due macromodelli: i partenariati pubblico-privato «contrattuali», concernenti forme di cooperazione meramente negoziali, nelle quali la *partnership* fra settore pubblico e privato è basata esclusivamente su relazioni contrattuali<sup>49</sup> ed i partenariati pubblico-privato «istituzionalizzati», concernenti forme di cooperazione fra settore pubblico e privato originanti ed attuate mediante la costituzione di un soggetto terzo partecipato da entrambi<sup>50</sup>.

I due delineati macromodelli si prestano comunque a sollevare specifiche questioni concernenti l'applicazione della normativa in materia di *public procurement* agli stessi e, oltre a ciò, è opinione comunemente accettata quella secondo cui la complessità nell'applicazione di detta normativa ai partenariati pubblico-privato costituisca un fattore di rischio nella delineazione di un quadro giuridico certo ed affidabile, ritenuto indispensabile per favorire la promozione e la futura affermazione del partenariato pubblico-privato in Europa.

Anticipando quanto contenuto nelle sezioni del presente lavoro volte a delineare le fattispecie concrete, segnatamente a livello di Unione europea, di partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca e dell'innovazione, si evidenzia come, in linea teorica alcune di tali fattispecie possano essere comunque ascritte alla

---

<sup>48</sup> Quindi, nella valutazione ipotetica di come un dato progetto di partenariato pubblico-privato possa conformarsi alla normativa unionale predisposta in materia di *public procurement* bisogna innanzitutto procedere ad un'opera di categorizzazione, ovvero individuare quali specifici riferimenti normativi possano essere applicati al progetto di partenariato pubblico-privato analizzato. Solo a seguito di detta individuazione sarà possibile procedere nello strutturare le corrette modalità applicative della selezionata normativa.

<sup>49</sup> Una sottocategoria di partenariati pubblico-privato contrattuali può essere individuata nei partenariati idonei ad essere classificati comunque, nonostante le differenze derivata dagli schemi cooperativi, come appalti di lavori pubblici o servizi, fra i quali il più classico esempio è quello della *Private Finance Initiative*.

<sup>50</sup> Comunicazione (COM)2004/327 della Commissione. Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

dicotomia classificatoria in analisi fra partenariati pubblico-privato «contrattuali» ed «istituzionalizzati». In particolare le Iniziative tecnologiche congiunte CLEAN SKY, ENIAC, IMI, ARTEMIS, FCH, SESAR (capitolo III) ed il Programma europeo di navigazione satellitare EGNOS-GALILEO (capitolo X) possono essere ricondotti a forme di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, essendo basate sulla costituzione di un assetto societario compartecipato dal settore pubblico e da quello industriale (nelle modalità, di volta in volta differenti, successivamente esaminate), mentre il RSFF – *Risk-Sharing Finance Facility* (capitolo VI) presenta alcune similitudini ai modelli di partenariato pubblico-privato contrattuale, pur non potendo essere pienamente ascritto, almeno nella loro accezione tipizzata, agli stessi. Nonostante gli sforzi concettuali volti a collocare le *partnership* fra settore istituzionale ed industriale oggetto delle successive sezioni ad una delle due macrocategorie «tassonomiche» in disamina, a riprova della necessità di estendere il concetto di partenariato pubblico-privato anche a forme di cooperazione intersettoriale in cui l'operatore pubblico non agisce in sede autoritativo-acquisitiva bensì in sede paritetico-cooperativa, la maggior parte delle fattispecie di partenariati pubblico-privato per l'innovazione analizzate (con la sola parziale eccezione di quelli precedentemente associati, con i *caveat* del caso, all'insiemistica degli schemi negoziali «istituzionalizzati»), devono essere ricondotte a forme di partenariato pubblico-privato a legame debole, essendo difficile riscontrarvi gli esaminati indici di riconoscibilità tipici di quelli normativamente positivizzati a legame forte, conseguendone che il termine «partenariato» potrebbe essere, in tali casi, indistintamente sostituito con quello, meno critico sotto un versante di classificazione giuridica, di «cooperazione». Ciò anticipato, accanto ai partenariati pubblico-privato «contrattuali», si pone quindi necessario affiancare la categoria degli «istituzionalizzati»: conformemente al diritto europeo un partenariato pubblico-privato istituzionalizzato può essere definito, in accezione ampia, ad una persona giuridica sotto forma societaria istituita da uno o più soggetti pubblici e da uno o più soggetti privati e partecipata, in forma variabile, da entrambi, con lo scopo di erogare servizi che siano considerati dalla parte pubblica di interesse per la comunità di riferimento<sup>51</sup>. Nella Comunicazione (COM)2008/C91/02 interpretativa della Commissione europea sull'applicazione del diritto europeo dei contratti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privato istituzionalizzati, l'Istituzione in parola,

---

<sup>51</sup> Alla lettera della Comunicazione (COM)2008/C91/02 interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privato istituzionalizzati (PPPI): «indipendentemente dalle modalità di costituzione del PPPI, le disposizioni di diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni impongono all'amministrazione aggiudicatrice di seguire una procedura equa e trasparente quando procede alla selezione del partner privato che, nell'ambito della sua partecipazione all'entità a capitale misto, fornisce beni, lavori o servizi, o quando procede all'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione a un'entità a capitale misto. In ogni caso, le amministrazioni aggiudicatrici non possono «ricorrere a manovre dirette a celare l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi a società ad economia mista». La parte privata è deputata al controllo minoritario o maggioritario di una parte della proprietà della persona giuridica in regime di PPPI, guidando o partecipando attivamente alla gestione della stessa ed all'esecuzione dei contratti pubblici dalla stessa eventualmente aggiudicati.

premettendo il fatto che a livello unionale non esiste una normativa specifica sulla costituzione di tali forme di partenariati pubblico-privato, definisce le stesse come la cooperazione tra *partner* pubblici e privati costituenti un'entità a capitale misto per l'esecuzione di appalti pubblici o di concessioni. Mediante una diversa architettura di investimento per la realizzazione di *asset* da imputarsi all'erogazione di un servizio di pubblico interesse, le Amministrazioni pubbliche hanno attraverso ciò la possibilità di mettere a disposizione della cittadinanza-utenza servizi che presumibilmente altrimenti non avrebbero avuto la possibilità di erogare (o comunque di poter essere «opportunamente» fruiti dalla comunità di riferimento). Oltre a ciò ed allo stesso tempo, forme di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato possono portare alla creazione di infrastrutture e *facilities* volte all'erogazione di servizi pubblici caratterizzati da elevati livelli di efficienza (si tende comunque ad accettare il fatto che ciò avvenga in maniera comunque sensibilmente superiore a come avverrebbe, in circostanze e per progetti analoghi, facendo ricorso ai soli strumenti di tradizionale *public procurement*<sup>52</sup>) orientati a soddisfare le esigenze della cittadinanza-utenza, dotati del valore aggiunto rappresentato dal *know-how* del settore privato e rispondenti alle sempre più stringenti necessità, specie nei Paesi occidentali, di vincolo di bilancio, mediante la condivisione del rischio economico attinente l'operazione di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato con il settore industriale. Infatti nell'ambito dei partenariati pubblico-privato istituzionalizzati il diritto europeo si focalizza principalmente nella fase di scelta della parte privata, dato che sia le citate Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE che il TFUE prevedono l'applicazione delle norme negli stessi contenuti in relazione alla scelta del *partner* privato negli schemi di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato in maniera differenziata a seconda del settore in cui il costituendo soggetto a natura mista andrà ad operare: se questo infatti è ricompreso fra gli ambiti applicativi delle Direttive in parola i soggetti pubblici coinvolti nell'operazione sono chiamati a conformarsi a quanto previsto in materia di scelta del contraente dalla normativa di contrattualistica pubblica. Difficilmente a livello unionale si potrà infatti eludere il principio ora analizzato, sostenendo che lo schema di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato rientri nel modello contraddistinto da piena organicità (*in-house providing*), essendo infatti sufficiente dimostrare che il soggetto pubblico detenga una parte (anche minoritaria) della partecipazione societaria dell'entità mista (ed ovviamente la restante in capo alla parte privata) tale da far configurare la stessa come soggetto terzo all'ente pubblico<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Enid A., *Managing strategic service delivery partnerships: from governance to delivery*, New Local Government Network, London, 2002.

<sup>53</sup> In relazione a ciò, la Corte di giustizia, nel caso *Stadt Halle* (Causa C-26/03 *Stadt Halle – RPL Recyclingpark Lochau GmbH vs. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, decisa con Sentenza dell'11 gennaio 2005) si è pronunciata in merito al fatto che la normativa di *public procurement* unionale debba trovare sempre applicazione allorché una pubblica autorità (purché ricada nei settori non esclusi dall'applicazione della normativa) contragga con un soggetto giuridicamente distinto da essa, anche se nello stesso la stazione appaltante detenga una quota più o meno rilevante di partecipazione congiunta con quella di un altro o di altri soggetti privati. Nella citata sentenza la



Qualora il settore di azione di una società mista pubblico-privata rientri infatti nell'ambito di disciplina delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e l'aggiudicazione di un determinato contratto pubblico avvenisse senza base competitiva, detta società si troverebbe ad agire nel mercato godendo di una ingiustificata posizione di vantaggio sui propri *competitor* in totale disallineamento con i principi basilari del TUE e del TFUE<sup>54</sup>. Quanto delineato, a rimarcare l'assoluta specificità (e conseguente «incollocabilità») negli schemi tradizionali dei partenariati pubblico-privato per l'innovazione tecnologica esula infatti, nella fattispecie concreta, da quanto attuato a livello unionale negli «assimilati» modelli di partenariato pubblico-privato istituzionalizzati nel settore della ricerca e sviluppo e segnatamente nelle menzionate Iniziative tecnologiche congiunte (alla cui relativa sezione si rimanda), in cui la componente industriale della *partnership* societaria è individuata non in base, come nei casi di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato classico (precedentemente definito come «autoritativo-acquisitivo»), a forme di evidenza pubblica ma sulla base di una selezione politico-strategica non erroneamente ascrivibile allo schema volitivo-procedimentale dell'*intuitus personae*.

Appurata una condizione di incertezza giuridica che regna attorno alla partecipazione di *partner* privati ai partenariati pubblico-privato istituzionalizzati ed acquisito il rischio di dar vita a strutture basate su negozi che successivamente possano rivelarsi non conformi al diritto unionale e di come ciò possa porsi in funzione dissuasiva verso le autorità pubbliche ed i soggetti privati dal costituire partenariati pubblico-privato istituzionalizzati, la Commissione europea ha predisposto in materia la citata Comunicazione (COM)2005/569 con l'obiettivo di meglio dettagliare i limiti-parametri di azione. Nella Comunicazione in parola la l'Istituzione non ritiene infatti essere auspicabile la strutturazione di un sistema di duplice evidenza pubblica, considerando infatti sufficiente, alla luce del diritto unionale, l'espletamento di una gara pubblica per l'individuazione del soggetto privato che andrà a compartecipare nella società mista, a patto che detta procedura competitiva sia confermata ai più elevati criteri di trasparenza e *favor participationis*. Sempre nella Comunicazione interpretativa (COM)2005/569 la Commissione europea sottolinea come i principi di parità di trattamento e di non discriminazione implicino un obbligo di trasparenza che si sostanzia nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità per consentire una sempre maggiore apertura del mercato europeo alla concorrenza<sup>55</sup>. Una certa dottrina<sup>56</sup> ha, alla luce di quanto sopra, evidenziato

---

Corte di giustizia esprime chiaramente il principio secondo la cui lettura l'intera tematica dell'*in house providing* dovrebbe essere approcciata in modo tale che la partecipazione privata in una potenziale società mista parta da premesse e persegua obiettivi diametralmente diversi dalle premesse e dagli obiettivi caratteristici di un soggetto pubblico; da ciò si desume che qualora l'affidamento di un contratto pubblico ad una società in regime di PPPI avvenisse senza porre alla base una procedura di evidenza pubblica, questo comporterebbe, sempre secondo quanto espresso dalla Corte di giustizia, una distorsione del principio di concorrenza e di parità di trattamento.

<sup>54</sup> Arrowsmith S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet & Maxwell, Londra, 2005.

<sup>55</sup> Nell'ambito della costituzione di un PPPI infatti questo obbligo comporta che l'Amministrazione aggiudicatrice debba includere nella documentazione di gara informazioni di

generali criticità nell'approccio delle Istituzioni unionali alla materia di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato e soprattutto nella produzione normativa riservata alla materia: l'assioma critico di fondo, oltre alla mancanza di un chiaro e dedicato quadro normativo, consiste nella mancata attenzione riservata dall'Unione europea al concetto di cooperazione fra le parti in favore di quello di bilanciamento delle reciproche capacità di influenzare la gestione della società mista. A rafforzare tale visione è stato preso ad esempio il fatto che la normativa attualmente vigente prevede che il soggetto pubblico, in qualità di stazione appaltante, stabilisca *ex ante* la quasi totalità dei fattori giuridico-economici in cui andrà ad operare il soggetto misto, lasciando solo minoritari aspetti decisionali alla condivisione con il soggetto privato. Le evidenziate lacune in merito alla fase di negoziazione fra operatore pubblico e privato, destinati a divenire soci ma con posizioni e soprattutto capacità di influenza significativamente diverse sul soggetto partecipato, sono dei fattori che le Istituzioni unionali, sebbene si presume non senza difficoltà, sembrano prendere in costante maggiore considerazione per il rilancio, in un quadro normativo chiaro ed affidabile, della forma più complessa (anche sotto un approccio giuridico), quella in analisi, di partenariato pubblico-privato.

I principali obiettivi ad oggi perseguiti in materia dall'Unione europea sono stati infatti individuati nel garantire l'uguaglianza di trattamento fra gli operatori prescindendo dalla nazionalità, nella trasparenza delle procedure concorsuali e nell'implementazione della libertà di circolazione, essendo l'ottimizzazione degli schemi di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato obiettivo fondamentale per raggiungere livelli di efficienza nella gestione ed erogazione dei servizi pubblici che, solo attraverso la simmetrica cooperazione con il settore privato, sembrano poter essere conseguiti in termini apprezzabili<sup>57</sup>. Comunemente

---

natura essenziale sull'appalto pubblico o sulla concessione da aggiudicare alla costituenda società a capitale misto, sullo statuto della stessa, sui patti parasociali tra gli azionisti e su tutti gli altri elementi che regolano, da un lato, il rapporto contrattuale tra l'Amministrazione aggiudicatrice ed il partner privato e, dall'altro, il rapporto tra la stessa Amministrazione ed il soggetto in regime di PPPI da costituire. La Commissione inoltre aggiunge che: «se l'Amministrazione aggiudicatrice applica il dialogo competitivo o la procedura negoziata, è possibile che una parte di queste informazioni non debba essere stabilita in anticipo ma possa essere individuata nel corso del dialogo o della procedura negoziata con le imprese candidate. Il bando di gara dovrebbe contenere qualche informazione sulla durata prevista dell'appalto pubblico che l'entità a capitale misto dovrà eseguire o della concessione che dovrà gestire».

<sup>56</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnerhip: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

<sup>57</sup> Le procedure di affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture così come i partenariati pubblico-privato, rientrano così generalmente nella disciplina tradizionale del *public procurement*. Le Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sono infatti essenzialmente basate sui principi di concorrenza, apertura dei mercati mediante l'eliminazione delle barriere di ingresso fra gli Stati membri in applicazione delle quattro libertà fondamentali dell'Unione europea. Le motivazioni politiche ed economiche alla base della creazione del mercato unico europeo sono da ricondursi alla teoria economica dei vantaggi competitivi, elaborata dall'economista inglese Ricardo alla fine del 1700, che trova la sua applicazione nel campo della contrattualistica pubblica nell'apertura agli operatori economici di diversa nazionalità delle gare per l'affidamento di

applicabili sono comunque i principi tipici della normativa sugli appalti pubblici, come quelli volti ad assicurare trasparenza, parità di trattamento e la più elevata concorrenzialità fra gli operatori economici, lotta alla corruzione, agli inquinamenti criminali degli appalti e l'elaborazione di *format* procedurali volti alla selezione del miglior contraente possibile con l'Amministrazione pubblica, nell'interesse ultimo dei cittadini-utenti<sup>58</sup>. Come precedentemente anticipato, il termine partenariato pubblico-privato non è definito espressamente dalla normativa europea, questo comporta non tanto una lacuna definitoria, ma soprattutto il fatto che gli operatori giuridici non possono agire in materia avendo a disposizione una normativa esclusiva di riferimento, dovendosi avvalere di quanto derivato ed applicabile dalla normativa in materia di *public procurement*, della quale si individuano le fonti principali nel TFUE, nelle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, nelle Comunicazioni interpretative e negli altri strumenti di orientamento normativo elaborati dalla Commissione europea (oltre che ovviamente nella giurisprudenza di riferimento della Corte di giustizia). Mentre le prime due fonti individuate sono vincolanti e quindi ascrivibili alla categoria dell'*hard law*, le altre due sono non pienamente vincolanti e di conseguenza ascrivibili alla categoria della *soft law*, propedeutiche alla corretta applicazione della prima categoria di fonti e riflettenti l'interpretazione «originale» fornita dalle Istituzioni unionali in materia. Dal momento che queste iniziative sintetizzano infatti gli intenti della Commissione europea in riferimento allo stato attuale delle normative in materia e della correlata produzione giurisprudenziale, gli Stati membri ed il settore privato hanno attribuito grande importanza alle stesse anche al fine di ridurre il rischio legale di comportamenti, soprattutto delle imprese, non ancora dettagliatamente normati, che possano risultare attualmente ascrivibili a zone d'ombra<sup>59</sup>.

---

contratti di lavori, servizi e forniture bandite dai vari Stati. L'importanza di questo concetto consta nel fatto che i principi elaborati specificatamente in relazione alla normative per il *public procurement*, non esistendo come sopra menzionato una specifica normativa per il partenariato pubblico-privato, devono allo stesso tempo essere applicati senza che però si possa debitamente ponderare, di massima, la sostanziale differenza che si delinea fra mera acquisizione di beni o servizi e produzione degli stessi in regime di cooperazione fra settore pubblico e privato.

<sup>58</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

<sup>59</sup> Degna di approfondimento appare infatti la circostanza che la Commissione ha, ormai strutturalmente, adottato differenti approcci in riferimento alle concessioni di lavori o servizi rispetto alle tipologie di partenariati pubblico-privato istituzionalizzati. Da una parte, infatti, la Commissione, in riferimento alle concessioni, ha reso nota la propria volontà di emanare una proposta organica per la produzione di una piattaforma normativa unica sulle concessioni, basata sulle valutazioni formulate in materia delle Istituzioni unionali e nazionali e dagli operatori del settore, nonostante il fatto che vi siano significative aliquote di *stakeholders* che vedono con sfavore un regime regolatorio non comprensivo di tutte le forme di partenariato pubblico-privato contrattuale. Sul fronte dei partenariati pubblico-privato istituzionalizzati, la Commissione ha anche recentemente rimarcato la propria convinzione che al momento la Comunicazione interpretativa sia «il miglior modo di incoraggiare la concorrenza e fornire certezza legale» dal momento che «una iniziativa non vincolante in questa area è in grado di apportare un idoneo livello di indirizzo senza soffocare la spinta tanto del settore pubblico che di quello privato, a

Ad ogni modo, qualunque sia la forma scelta dalle Istituzioni unionali di ulteriore intervento nel settore, si tratti di assetti regolativi vincolanti o di strumenti di *soft law*, l'obiettivo principale da perseguire è comunemente individuato in quello di configurare un *legal framework* in grado di bilanciare la necessità di certezza normativa con un accettabile livello di flessibilità nelle forme di attuazione del partenariato pubblico-privato («autoritativo-acquisitivo») ad opera e discrezione degli Stati membri e di trovare un punto di ottimale intersecazione fra l'ideale curva rappresentante l'esigenza di garantire i principi fondanti la legislazione unionale in materia di *public procurement* con la possibilità di creare effettivi schemi di incentivo per il settore privato al fine che questi reputi il partenariato con il settore pubblico una fra le più efficienti (e di conseguenza ambite) *business strategy*, allargando così la base competitiva verso molteplici possibili schemi di azione di partenariato pubblico-privato nell'Europa dell'immediato futuro<sup>60</sup>.

Il TFUE contiene infatti regole generali che, fra l'altro, vietano agli Stati membri di attuare discriminazioni nei confronti degli operatori economici di altri Stati membri, per esempio, riservando ai propri la possibilità di aggiudicare contratti pubblici. Questi principi si applicano (con limitate e giustificate eccezioni, come nel campo della difesa nazionale degli Stati membri) a tutti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ed a tutti gli strumenti di gara volti all'affidamento degli stessi, inclusi quelli di partenariato pubblico-privato. Tali principi possono infatti essere ascritti alla categoria delle «obbligazioni passive» sancite dai Trattati, formanti parte integrale e sostanziale degli stessi (ricalcando, fra l'altro, l'*esprit pro concorrenziale* su cui viene basato, più di ogni altro principio, il funzionamento dell'intero mercato interno europeo) e non richiedendo forme di attuazione mediata per garantire il rispetto degli stessi da parte degli Stati

---

creare un ambiente di proposte innovative in materia». La legislazione proposta dovrebbe infatti coprire solo le concessioni di lavori e servizi tosto che tutte le forme di partenariato pubblico-privato contrattuale. Sarebbe infatti quasi a voler dire che tale proposta possa includere uno schema di aggiudicazione simile a quella presente nelle procedure negoziate sotto l'egida del principio cardine di concorrenza delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Se chiara sembra essere l'intenzione della Commissione, non sembra comunque unanime il sostegno da parte degli operatori del settore verso una separazione fra normativa riferita alle concessioni e normativa riferita alle altre forme di partenariato pubblico-privato, contrattualizzato come quelle riconducibili alla finanza di progetto; queste infatti riguardano esattamente le medesime problematiche: contratti di significativo lungo termine, complesse procedure di aggiudicazione, offerte presentate generalmente da consorzi, elevati costi procedurali tanto da lato pubblico che da quello privato, coinvolgimento del settore creditizio e finanziario privato e, non ultima, la necessità di articolate procedure di confronto e negoziazione per strutturare e migliorare i progetti. Non a caso, dal momento che le proposte di adozione di organici strumenti normativi in materia saranno basate su valutazioni *ongoing* di impatto della regolazione su questo nevralgico settore dell'economia Europea, come anche rimarcato nella visione «Europa 2020», la Commissione sembra dover essere tenuta a giustificare il proprio approccio strategico facendo affidamento su parametri e dati concreti che certamente saranno sottoposti all'attento scrutinio dei vari *stakeholder* del settore.

<sup>60</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

membri<sup>61</sup>. Nonostante ciò i soli principi contenuti nei Trattati sono stati considerati dalle Istituzioni unionali insufficienti a garantire l'apertura dei mercati europei del *public procurement*. In particolare è stato ritenuto opportuno elaborare una produzione normativa a matrice rigida affinché i contratti pubblici siano aggiudicati dalle stazioni appaltanti degli Stati membri secondo procedure trasparenti tali da non permettere il mascheramento di comportamenti discriminatori sotto il manto della discrezionalità amministrativa e, al contempo, di offrire possibilità alle Amministrazioni aggiudicatrici di tutelare se stesse in fase pre-contenziosa contro il fenomeno dell'inadempienza alle obbligazioni contrattuali degli operatori economici aggiudicatari<sup>62</sup>. Infatti una generale relazione di mercato fra una pluralità di soggetti, nella quale categoria non si può dubitare rientrino senza eccezioni gli schemi di partenariato pubblico-privato, sembra poter funzionare solo se i soggetti coinvolti ne traggano un beneficio maggiore di quello che otterrebbero attuando una differente linea di azione<sup>63</sup>. Da ciò si deduce facilmente che il primario scopo di un rapporto di partenariato pubblico-privato sia quello di assicurare ai soggetti coinvolti, sia in qualità di *stakeholder* che in qualità di *shareholder*, una «*common utility by co-operation*» attraverso relazioni basate sulla trasparenza, il pieno interscambio informativo, la negoziazione nel processo decisionale, la condivisione delle responsabilità e la focalizzazione sulle reali necessità dei soggetti terzi (la cittadinanza-utenza) a cui

---

<sup>61</sup> Per quanto concerne le modalità mediante le quali tali principi trovano applicabilità alla tematica dei partenariati pubblico-privato, i più rilevanti canoni applicabili concernono la libertà di stabilimento di attività economiche e la libertà di circolazione dei servizi (avendo minore impatto sui partenariati quella di circolazione delle merci) che trovano fondamento negli articoli 49 e 56 del TFUE. Secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia, che trova il proprio paradigma nel caso *Parking Brixen GmbH* (Causa C-458/03 *Parking Brixen GmbH vs. Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG*, decisa con Sentenza del 1 marzo 2005.), qualora una pubblica autorità affidi, anche indirettamente, la prestazione di una attività economica ad un soggetto terzo, tale affidamento deve essere analizzato alla luce dei sopra illustrati principi unionali. Inoltre la Corte sottolinea il concetto secondo cui i principi fondamentali emergenti dalla giurisprudenza consolidata della stessa, con particolare riferimento a quelli di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e mutuo riconoscimento, devono trovare costante applicazione a maggior ragione in un ambito, come quello del partenariato pubblico-privato, dove la magmaticità della normativa può essere in qualche modo solidificata da quanto emerge nel ripetuto pronunciarsi della Corte di giustizia. Si può sostenere infatti che alcuni dei principi in parola, ed in particolare quelli di trasparenza e parità di trattamento, si siano dotati, nel tempo, di una connotazione ulteriore a quella meramente negativa, imponendo agli Stati membri di adottare misure proattive di implementazione degli stessi, che di rimando trovano raggio di applicazione anche nel campo dei partenariati pubblico-privato (*inter alia*, Causa C-147/06 *Secap S.p.A. vs. Comune di Torino*, decisa con Sentenza del 15 maggio 2011 e Causa C-324/08 *Telaustria Verlags GmbH vs. Telekom Austria AG*, decisa con Sentenza del 7 dicembre 2010).

<sup>62</sup> Al fine di conseguire detti obiettivi, l'Unione europea ha perciò adottato, mediante lo strumento della Direttiva, un'organica normativa disciplinante le procedure di selezione dei contratti pubblici a maggiore rilevanza economica che richiede, per esempio, che le Amministrazioni aggiudicatrici debbano pubblicizzare su scala unionale i relativi bandi di gara e debbano adottare, nel processo di aggiudicazione, criteri prettamente commerciali sullo stampo di quelli adottati dal settore privato.

<sup>63</sup> Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

con l'operazione di *partnership* si cerca di dare risposta, così da confermare quanto sostenuto da autorevole dottrina<sup>64</sup> a mente della quale «*the main assumption for using partnership is that partner are not in a zero (or rather constant) sum game. By co-operating the total output is increased for a given level of resources*».

Qualora le parti non siano messe in grado di negoziare e cooperare non solo in merito a questioni ancillari, non è data di fatto loro la possibilità di raggiungere la reciproca utilità e di immettere sul mercato beni o servizi competitivi. La principale capacità degli schemi di partenariato pubblico-privato è infatti, in linea astratta, quella di creare congiunte e, al contempo, individuali efficienze (intese anche in termini di ottimizzazione del ritorno dal capitale investito) attraverso una piattaforma condivisa ed in continua ricalibratura fra le parti coinvolte nell'operazione<sup>65</sup>. Ciò considerato si nota come i modelli di partenariato pubblico-privato di cui si fa analisi nel presente lavoro, anche se di ciò non si rinviene traccia in nessuna fonte documentale o di dottrina, tranne forse per quanto relativo alle *partnership* nel settore della ricerca aerospaziale (in merito alle quali si rimanda all'apposita sezione), sono configurati e condotti essenzialmente basandosi su uno sbilanciamento di investimenti e assunzione di rischi da parte del settore pubblico rispetto alle controparti private. Tale fenomeno non sembra collimare, se non blandamente, con un concetto solido ed autoconsistente di partenariato pubblico-privato, considerando che in esso dovrebbe, per definirsi realmente tale, coesistere un'uguaglianza prestazionale fra parte pubblica a privata, che il settore della ricerca scientifica, per la natura di lungo-periodo dei propri ritorni e l'incertezza dei relativi esiti, ovvero per la marcata connotazione «fredda», non pare offrire in termini di investimento per i soggetti privati se non attraverso un significativo intervento pubblico di incentivo, mutando con ciò l'originale vocazione degli schemi collaborativi in analisi al più in partenariati pubblico-privato «assistiti».

Appurata l'incapacità dei modelli di partenariato pubblico-privato, almeno negli schemi adottati ad oggi, di poter garantire un contesto in cui il *trade off* fra investimento-rischio e possibili ritorni possa essere di interesse per il settore privato in un rapporto realmente paritetico con quello pubblico, non si sottacciano comunque i significativi vantaggi che il partenariato pubblico-privato, anche in un ambito non convenzionale come quello della ricerca rispetto a quello maggiormente tradizionale a favore dello sviluppo infrastrutturale, presenta, come a titolo esemplificativo quelli connessi al fenomeno della *cross fertilization* fra

---

<sup>64</sup> Osborne S. P., *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*, Routledge, Londra, 2003.

<sup>65</sup> Da ciò si deduce come i possibili *output* ricavabili dall'implementazione di un progetto di partenariato pubblico-privato possono consistere: nella riduzione dei costi di produzione e nel prezzo di erogazione dei beni e dei servizi di interesse pubblico, nell'incremento dei livelli medi di qualità dei beni e dei servizi di interesse pubblico, nella riduzione, attraverso la parcellizzazione dei soggetti su cui ricadono, dei rischi di fallimento dell'operazione, nel miglioramento del dialogo fra settore pubblico e privato afferenti alle medesime comunità (intendendo le stesse anche in accezione sovranazionale) e nella condivisione di *best practices* relative allo scambio fra settore pubblico e privato delle rispettive capacità e competenze.

competenze della ricerca pubblica e di quella industriale, per un esame dei quali ulteriori vantaggi si rimanda alla successiva sezione del presente lavoro. Nonostante la constatata non verosimile realizzabilità di un modello di partenariato pubblico-privato puro nel settore in esame, alcuni Paesi, fra i quali in maniera limitatissima l'Italia, hanno da tempo avviato progetti di (la maggior parte delle volte sedicenti) partenariati pubblico-privato operanti nell'ambito della ricerca e sviluppo dovendosi comunque individuare nell'Unione europea il maggiore proponente globale di partenariati pubblico-privato in tale settore.

Sia infatti nell'ambito del 7° Programma Quadro<sup>66</sup> (operante dal 2007 al 2013) che del prossimo analogo programma Orizzonte 2020<sup>67</sup> (operante dal 2014 al 2020) l'Unione europea ha, si crede più per ragioni politiche e di «progettualità pilota» che per reale fattibilità, promosso la costituzione di autodefiniti partenariati pubblico-privato nel settore della ricerca e sviluppo secondo schemi, modalità e ambiti di intervento talmente differenziati l'uno dall'altro (o per insiemi di medesimi modelli) da non poter essere ricondotti ad un *genus* comune, dei quali la Commissione europea fornisce una «lettura autentica», pur senza delinearne una ricostruzione sistematica, in una Comunicazione, pienamente ricalcante l'oggetto di quanto in analisi (ma non ancora adottata nelle fasi iniziali del lavoro) e specificatamente nella Comunicazione COM(2011)572 recante «*Partenariati nella ricerca e nell'innovazione*»<sup>68</sup>, che ha naturalmente assunto funzione di principale riferimento normativo, sebbene di *soft law*, del lavoro.

Constatata dunque la non proponibilità di un modello teorico, per genetica irrealizzabilità pratica dello stesso, di partenariato pubblico-privato «non assistito» dalla parte pubblica nel settore della ricerca scientifica, obiettivo originario e principe del lavoro, si è ritenuto comunque di poter rendere utile servizio nell'effettuare una ricognizione e ricostruzione quanto più possibile sistematica, sul *pattern* delineato dalla summenzionata Comunicazione, dei partenariati pubblico-privato per l'innovazione attuati o di prossima attuazione nell'Unione europea, nella speranza che ciò possa rappresentare un contributo, anche se minimo, agli sforzi attualmente in essere nel sistema giuridico-economico volti a configurare efficaci architetture di interazione fra Istituzioni e mercato al servizio dell'avanzamento della conoscenza.

---

<sup>66</sup> Decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il Settimo Programma Quadro di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013).

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)808: Programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020».

<sup>68</sup> La circostanza a mente della quale la Commissione europea ascrive espressamente, sin nell'intitolazione della Comunicazione in parola, alla categoria dei partenariati pubblico-privato anche gli schemi negoziali-cooperativi attuati dall'Unione europea nel campo dell'innovazione tecnologica, si ritiene confermi il sostenuto impianto teorico di estensione del concetto, *rectius* insieme, di partenariato pubblico-privato a tutte le forme di collaborazione, anche non autoritativo-acquisitive, fra Istituzioni e mercato.

## **II. Il ruolo del partenariato pubblico-privato per l'innovazione tecnologica in Europa alla luce della Comunicazione della Commissione europea COM(2011)572 «Partenariati nella ricerca e nell'innovazione»**

L'insegnamento schumpeteriano secondo cui l'innovazione costituisce il motore della «concorrenza che conta»<sup>69</sup> sembra aver pienamente permeato la visione strategica della Commissione europea che, nonostante le crescenti sfide legate alle strutturali crisi dei mercati, non discosta i propri programmi di medio-lungo termine dall'obiettivo di rendere l'Unione europea l'«*economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale*»<sup>70</sup>. In tale contesto le politiche per l'innovazione, intesa questa come la miglior sinergia fra la ricerca scientifica *curiosity driven* e lo sviluppo tecnologico *industrial oriented* e quindi in grado potenzialmente di veicolare congiuntamente questi due fenomeni, sono prospetticamente soggette ad un sottodimensionamento forzato a causa delle ristrettezze di risorse attualmente disponibili sia dal lato pubblico che privato. Al dilemma fra la scarsità delle risorse per investimenti in ricerca e sviluppo e la categorica necessità di non declassare la macroarea europea a *player* di secondo ordine nel settore dell'innovazione, viene data soluzione, a mente della Commissione europea, mediante la strategia della concentrazione delle forze, mutuata in economia moderna nella cooperazione fra Stato e mercato: nel partenariato pubblico-privato. In tale contesto si colloca la Comunicazione della Commissione europea COM(2011)572 in commento che analizza l'impiego di modelli di partenariato, sia pubblico-pubblico che pubblico-privato nel settore dell'innovazione tecnologica. La Commissione parte infatti dall'assunto secondo cui per far sì che la crescita economica europea possa essere duratura si pone come necessario utilizzare in modo ottimale le risorse, pubbliche e private, disponibili per la ricerca e l'innovazione in modo da ottimizzare i contributi che i soggetti pubblici ed industriali possono fornire per conseguire uno sviluppo sostenibile *knowledge based*. Ciò si pone inoltre quale fondamentale fattore per la fattiva implementazione dello «Spazio europeo della ricerca» (SER)<sup>71</sup> e per il miglior perseguimento degli obiettivi dell'Iniziativa Faro «l'Unione dell'Innovazione»<sup>72</sup>, nella quale si evidenzia, fra l'altro, l'importanza dei partenariati nel campo della ricerca e dell'innovazione quali strumenti per «unire le forze al fine di realizzare progressi decisivi» nell'ambito della strategia globale «Europa 2020»<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Grandi A. – Sobrero M., *Innovazione tecnologica e gestione d'impresa: la gestione strategica dell'innovazione*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>70</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

<sup>71</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2005)118. Costruire il SER della conoscenza al servizio della crescita.

<sup>72</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)546. Iniziativa Faro Europa 2020 L'Unione dell'innovazione.

<sup>73</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)2020. Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.



I modelli collaborativi in esame permettono infatti, ad avviso della Commissione europea, di raggruppare i soggetti pubblici a livello europeo e nazionale in partenariati pubblico-pubblico ed i soggetti pubblici e privati in partenariati pubblico-privato allo scopo di: (i) creare masse critiche per garantire la portata e le dimensioni richieste dai sempre maggiormente complessi programmi di ricerca; (ii) facilitare lo sviluppo di una visione comune e la definizione di un'agenda strategica, anche a livello internazionale; (iii) contribuire alla definizione di un approccio programmatico europeo alla ricerca ed all'innovazione al fine di stabilire obiettivi di ampia portata che possano permettere il coinvolgimento di tutti i potenziali *partner* operanti negli scenari di contesto e (iv) definire strutture flessibili per consentire ai partenariati di avere le dimensioni e la portata funzionali alla loro natura ed ai loro obiettivi.

Con tali modalità l'approccio basato sui partenariati può coadiuvare l'Unione europea, nella visione della Commissione, ad affrontare le principali sfide per la società ed a rafforzare la posizione concorrenziale dell'Europa, rendendo più efficiente il ciclo di ricerca e di innovazione e riducendo contestualmente i tempi tra ricerca e commercializzazione. Il proficuo utilizzo di strumenti di partenariato nel campo dell'innovazione scientifica e tecnologica si pone infatti in grado anche di contribuire al conseguimento di obiettivi ambientali e di utilizzo efficiente delle risorse, potendo l'Europa raggiungere, con il necessario impegno nella costituzione di specifici partenariati, l'eccellenza in campo scientifico e tecnologico, disponendo di rimando di una massa critica tale da poter rispondere con efficacia alle sfide future, come quelle sopra menzionate, di portata globale<sup>74</sup>. Con particolare riferimento ai partenariati pubblico-privato, oggetto del presente lavoro, la Commissione europea specifica come questi, nel campo dell'innovazione tecnologica, siano realizzati congiuntamente dall'Unione europea e da altri organismi pubblici con *partner* privati e siano finalizzati al conseguimento di obiettivi condivisi con lo scopo di rafforzare la *leadership* europea in campo industriale ed incrementare gli investimenti in ricerca e sviluppo in settori ritenuti dai decisori politici ed industriali come strategici.

Nell'ambito del 7° Programma Quadro i partenariati europei pubblico-privato nel settore dell'innovazione sono stati infatti attuati sia mediante modalità «istituzionalizzate», ovvero mediante la costituzione di soggetti giuridici distinti dai *partner* originanti (con particolare riferimento alle ITC – Iniziative tecnologiche congiunte, per un maggior dettaglio delle quali si rimanda alla relativa sezione della presente dissertazione) sia mediante partenariati «contrattuali», come quelli previsti nel «Piano europeo di ripresa economica»<sup>75</sup>, anche questi successivamente analizzati.

---

<sup>74</sup> Alla luce di tali considerazioni sono state implementate nel 7° Programma Quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007–2013) differenti forme di partenariato con lo scopo di massimizzare il contributo della ricerca e dell'innovazione e di favorire in Europa una crescita intelligente e sostenibile, coordinando le strategie nazionali al fine di evitare la frammentazione delle attività pubbliche nel campo della ricerca.

<sup>75</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2008)800. Un piano europeo di ripresa economica.

La Comunicazione in esame fornisce inoltre, al fine di delineare una completa panoramica dello stato dell'arte in materia, una articolata disamina degli strumenti di partenariato pubblico-pubblico<sup>76</sup> e pubblico-privato recentemente attuati o attualmente in fase di implementazione. Nella categoria dei partenariati pubblico-privato la Comunicazione in analisi classifica: (i) le Iniziative tecnologiche congiunte (ITC) atte a rafforzare la *leadership* industriale europea in ambiti quali ad esempio l'informatica avanzata, le scienze della vita, l'energia da idrogeno, l'ecoinnovazione aeronautica e la nanoelettronica di frontiera, attraverso la costituzione di cinque Imprese comuni sulla base dell'articolo 187 del TFUE<sup>77</sup> nell'ambito di scenari di ricerca nei quali è stato precedentemente attivato un impegno congiunto mediante la costituzione di Piattaforme tecnologiche europee (PTE); (ii) il progetto SESAR (*Single European Sky ATM Research*) strutturato attraverso la costituzione di una Impresa comune (sempre ai sensi del summenzionato articolo 187 del TFUE ma non ricondotta dalla Commissione europea al *genus* delle Iniziative tecnologiche congiunte), con l'obiettivo di modernizzare la gestione del traffico aereo in Europa, consentendo al contempo di valorizzare e metter in comune *know-how* e finanziamenti e di costituire un veicolo efficace per coinvolgere le piccole-medie imprese nel processo di implementazione dello stesso; (iii) tre partenariati pubblico-privato nel quadro delle iniziative previste dal Piano di ripresa economica; (iv) l'iniziativa «Internet del Futuro»; (v) il progetto COLIPA (*Cosmetic Industry funding for Commission Call for Proposals*) e (vi) le Iniziative industriali europee (IEE) nell'ambito del menzionato Piano SET, fattispecie queste tutte oggetto del seguito del presente lavoro. Una valutazione globale operata dalla Commissione europea sulle applicazioni di modelli di partenariato pubblico-privato nel settore dell'innovazione evidenzia la pluralità di benefici che tale fenomeno è in grado di comportare: l'utilizzo di partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca scientifica e tecnologica consente infatti di creare un clima di fiducia reciproca e

---

<sup>76</sup> Nella categoria dei partenariati interistituzionali sono classificati dalla Commissione europea: (i) i due programmi gemelli per il coordinamento e *network* su scala europea di progetti di ricerca su base nazionale ERA-NET ed ERA-NET Plus con oltre 109 iniziative complessive cofinanziate dagli Stati membri a partire dal 2002 anche in funzione di ponte per una miglior sinergia fra le azioni di innovazione congiunte e la piena integrazione dei programmi di commercializzazione dei relativi prodotti della ricerca; (ii) le iniziative ai sensi dell'articolo 185 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) nelle quali l'Unione europea contribuisce con fondi complementari all'attuazione di programmi pluriennali interstatali; (iii) le Iniziative di Programmazione Congiunta (IPC) volte a coordinare programmi nazionali di ricerca per affrontare sfide in campo sociale; (iv) il Piano Strategico per le Tecnologie (Piano SET) atto ad accelerare lo sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio ed a semplificare i programmi di ricerca nazionali nelle aree tecnologiche energetiche a livello unionale ed (v) i programmi INNOVA e PRO INNO EUROPE della Commissione europea – Direzione Generale Imprese e Industria, nel quadro dei quali, a partire dal 2008, sono stati implementati 25 progetti pilota mirati all'*outreach* congiunto delle politiche di sostegno all'innovazione con l'obiettivo di creare un effetto moltiplicatore nelle regioni europee (non necessariamente circoscritte nei confini nazionali) partecipanti.

<sup>77</sup> Alla lettera dell'articolo in parola: «L'Unione può creare Imprese comuni o qualsiasi altra struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione».

di porre le basi per collaborazioni strategiche di lungo termine, anche mediante la strutturazione di reti lunghe volte a raggruppare i numerosi soggetti uniti da prospettive comuni e che, spesso mediante geometrie variabili, possono essere messi in grado di definire obiettivi e tabelle di marcia negli ambiti della ricerca tecnologica di comune interesse. L'utilizzo di forme di *partnerhip* pubblico-privato nel settore dell'innovazione è infatti in grado di fornire, nella visione della Commissione europea, un impatto positivo sul panorama unionale della ricerca e dell'innovazione, contribuendo a definire la portata e le dimensioni degli interventi, migliorando l'efficacia e l'efficienza degli investimenti in ricerca e sviluppo e rendendo l'Europa un *partner* globale di maggiore richiamo per quanto concerne le grandi sfide tecnologiche, con particolare riferimento a quelle con diretta applicazione sociale. Inoltre, garantendo il coinvolgimento ed una maggiore partecipazione degli Stati membri e dell'industria, oltre a quello degli altri soggetti interessati come gli organismi di normalizzazione e standardizzazione, alla costruzione dell'«Unione dell'Innovazione», i partenariati pubblico-privato possono consentire di incrementare la leva finanziaria dei meccanismi europei di *financing*, con particolare riferimento ai Programmi Quadro ed ai Fondi strutturali, migliorando significativamente la coerenza degli investimenti nel panorama europeo della ricerca tecnologica. L'approccio del partenariato pubblico-privato, in virtù della propria natura geneticamente cooperativa, consente infatti ai soggetti interessati di avviare programmi che in altre circostanze avrebbero difficilmente intrapreso in autonoma considerazione e di rafforzare la cooperazione strategica fra settore pubblico ed industriale, anche con approccio extraunionale. Anche alla luce di ciò la Commissione europea delinea il futuro approccio dell'Unione europea in tema di partenariati per l'innovazione nel riunire la pluralità dei soggetti che intervengono nel ciclo di ricerca, sia a livello statale che regionale, allo scopo di ottimizzare e semplificare l'uso degli strumenti di cooperazione esistenti e di aumentare le sinergie per una sincronica messa a sistema delle risorse complessivamente disponibili<sup>78</sup>.

In riferimento alla *governance* delle piattaforme di partenariato per l'innovazione la Commissione europea individua quali profili da migliorare, dal lato pubblico, quelli del mantenimento da parte degli Stati membri degli assunti impegni finanziari pluriennali a favore delle politiche in parola e, dal lato privato, l'impegno a partecipare ai partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca come parte integrante della strategia di lungo termine delle stesse società. Sempre focalizzando sui partenariati pubblico-privato nella ricerca e sviluppo la Commissione europea evidenzia come questi assetti organizzativo-gestionali costituiscano uno strumento per rafforzare la competitività dell'Europa nei settori trainanti della ricerca industriale e quindi per favorire un incremento della competitività globale delle imprese europee.

---

<sup>78</sup> Questo approccio, alla lettera della Commissione europea, al fine di superare deleterie diseconomie gestionali ed economiche derivanti dalla duplicazione di consimili linee di ricerca in parallelo, prive di un'ottica sistemica, dovrebbe essere corroborato mediante l'attuazione di programmi congiunti nei settori fondamentali sulla base di obiettivi comuni mediante il recepimento «genetico» di una cultura del partenariato che associ le diverse organizzazioni pubbliche o private di interesse a ciascuno stadio del ciclo di ricerca e innovazione.

Riprendendo una classificazione già largamente in uso per i partenariati pubblico-privato nel settore dei contratti pubblici<sup>79</sup>, la Commissione europea delinea, in ottica futura, anche per quelli a sostegno dell'innovazione una duplice categoria: (i) «partenariati contrattuali» istituiti mediante accordi di collaborazione e piattaforme di lavoro congiunte ed (ii) «partenariati istituzionalizzati» mediante la costituzione di strutture giuridiche speciali istituite a norma del sopra citato articolo 187 del TFUE sulla base di un approccio di maggior termine rispetto ai partenariati contrattuali, che, in caso di coinvolgimento negli stessi di una molteplicità di soggetti interunionali, possa vedere tale partecipazione basata anche sul principio di recente affermazione della specializzazione intelligente nell'ambito della politica di coesione.

Sul lato delle risorse da destinarsi da parte degli Stati membri e delle imprese alle iniziative di partenariato tecnologico la Commissione europea pone richiamo verso un maggior impegno statale negli ambiti di afferenza (scientifico, gestionale e finanziario) inserendo, in ottica di ottimizzazione delle scarse risorse prospetticamente disponibili, le iniziative in analisi all'interno dei programmi strategici nazionali armonizzando al contempo le procedure amministrative di gestione e, per quanto concerne i soggetti privati, verso l'adozione di metodologie contabili trasparenti per parametrare correttamente il contributo lato privato alle *partnerhip* oltre all'attuazione di modalità di pianificazione e gestione tali da consentire una quanto più diffusa partecipazione di operatori economici, in ottica avversa alla prassi dei partenariati pubblico-privato «a porte chiuse», con particolare riferimento alle piccole e medie imprese<sup>80</sup>. Dettagliata la Comunicazione COM(2011)572 specificatamente incentrata sui partenariati per l'innovazione, al fine di meglio analizzare il ruolo attuato o di possibile attuazione dei modelli di partenariato pubblico-privato nel settore della ricerca scientifica e sviluppo tecnologico, si esaminano combinatamente due ulteriori Comunicazioni della Commissione europea, la prima COM(2009)615, incentrata sullo sviluppo dei partenariati pubblico-privato prescindendo dal loro ambito applicativo, la seconda, COM(2011)48, volta a strutturare un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione nell'Unione europea. Tali ultime due Comunicazioni paiono infatti, in ottica di «*reverse engineering*» legislativa, non a caso porsi come naturali premesse all'esaminata Comunicazione COM(2011)572 sui partenariati nella ricerca e nell'innovazione, che traspone e mette a sistema in essa quanto precedentemente delineato nei menzionati atti di *soft law*. In particolare la Comunicazione COM(2009)615 in commento parte dall'assunto secondo cui per fare fronte alla crisi economica e finanziaria, l'Unione europea e gli Stati membri, anche al fine di combattere effetti recessivi dell'economia e sostenere quella reale, debbono investire in progetti

---

<sup>79</sup> Fra gli altri si veda: Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnerhip: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

<sup>80</sup> Comunicazione COM(2008)394 della Commissione europea. Pensare anzitutto in piccolo (Think Small First) – uno «Small Business Act» per l'Europa, nel quale la Commissione europea evidenzia come un approccio verso le piccole e medie imprese fondato sul partenariato sia già stato intrapreso per garantire la crescita e l'occupazione nell'ambito della Strategia di Lisbona.

infrastrutturali poiché questi in grado di mantenere attiva l'economia durante i periodi di crisi ed accelerare il ritorno ad una crescita economica sostenuta. In tale contesto, ad avviso della Commissione europea, i partenariati pubblico-privato possono offrire modalità efficaci per realizzare progetti infrastrutturali, fornire servizi pubblici e favorire l'innovazione, essendo al contempo anche strumenti efficaci per lo sviluppo strutturale a lungo termine di infrastrutture e servizi in grado di comportare unitamente vantaggi tanto al settore pubblico che a quello privato. Principale punto di forza dei modelli di partenariato pubblico-privato, secondo la Commissione europea, deve essere infatti rinvenuto nel porsi come paradigma delle più evolute forme di cooperazione tra autorità pubbliche e settore privato finalizzate a modernizzare le modalità di creazione di infrastrutture e la fornitura di servizi pubblici strategici, comprendendo generalmente le fasi di finanziamento, progettazione, costruzione, e gestione di un *asset* o la fornitura omnicomprensiva di servizi di interesse generale<sup>81</sup>. Nel contesto dell'Unione europea, i partenariati pubblico-privato si pongono per questo come innovativi strumenti in grado di stimolare progetti essenziali per la realizzazione di obiettivi comuni, come la lotta ai cambiamenti climatici, la promozione di fonti energetiche alternative, lo sviluppo di un'efficienza energetica diffusa, la promozione del trasporto sostenibile, la garanzia di un'assistenza medica di alto livello accessibile alla generalità della popolazione e la realizzazione di importanti progetti di ricerca, area su cui è incentrato il presente lavoro, volti a conferire all'Europa un ruolo di primo piano nel settore delle tecnologie strategiche, potenziando la capacità innovativa dell'Europa e stimolando la competitività dell'industria europea in settori con un elevato potenziale di crescita e occupazione.

La combinazione delle capacità e dei capitali pubblici e privati si pone in grado pertanto di contribuire, nella visione della Commissione europea, al processo di ripresa ed allo sviluppo dei mercati alla base della futura prosperità economica dell'Europa, rendendosi quindi essenziale ricercare, anche alla luce della contrazione economica, l'implementazione di nuove modalità per lo sviluppo dei partenariati pubblico-privato<sup>82</sup>. Ad avviso della Commissione europea appare

---

<sup>81</sup> Per sfruttare ottimamente le potenzialità di tali strumenti collaborativi, gli stessi dovrebbero essere incentrati, ad avviso della Commissione europea, principalmente sulla promozione dell'efficienza nei servizi pubblici tramite la condivisione dei rischi e lo sfruttamento delle competenze del settore privato, potendo contestualmente anche alleggerire la pressione sulle finanze pubbliche mediante la fruizione di fonti di capitale aggiuntive. A sua volta, la partecipazione del settore pubblico ad un progetto, alle parole della Commissione europea, è in grado di offrire garanzie importanti agli investitori privati, in particolare per quanto riguarda la stabilità dei flussi di cassa a lungo termine provenienti dalle finanze pubbliche oltre a poter apportare ad un progetto significative, anche in termini di mercato e di responsabilità sociale di impresa, connotazioni di ordine sociale o ambientale.

<sup>82</sup> Proseguendo nel commento della Comunicazione COM(2009)615 la Commissione europea evidenzia come i partenariati pubblico-privato si siano essenzialmente sviluppati nel settore dei trasporti stradali e ferroviari, delle opere pubbliche e dell'ambiente con particolare riferimento al trattamento di acque/rifiuti, variando l'esperienza notevolmente da un settore all'altro e da un Paese all'altro. Ad avviso della Commissione europea, in termini di gestione globale dei servizi pubblici o di costruzione e gestione di infrastrutture pubbliche a livello unionale, la diffusione dei

infatti ormai ampiamente dimostrato come un efficace utilizzo di modelli di partenariato pubblico-privato si ponga in grado di: (i) migliorare la realizzazione dei progetti, essendo i partenariati pubblico-privato generalmente realizzati rispettando i tempi previsti ed il bilancio concordato; (ii) ridurre le spese per le infrastrutture, sfruttando l'efficienza ed il potenziale di innovazione di un settore privato competitivo per ridurre i costi o per raggiungere un migliore rapporto *value for money*; (iii) ripartire il costo del finanziamento delle infrastrutture per la durata di vita dell'attivo, riducendo in tal modo la pressione immediata sui bilanci pubblici e permettendo di anticipare di diversi anni i progetti infrastrutturali ed i relativi vantaggi per la cittadinanza-utenza; (iv) migliorare la condivisione dei rischi tra settore pubblico e privato, potendo un'adeguata distribuzione dei compiti ed una gestione efficiente ridurre i costi complessivi dei progetti; (v) favorire sostenibilità, innovazione, ricerca e sviluppo per ottenere i risultati necessari a trovare nuove soluzioni alle sfide socioeconomiche, essendo tale potenzialità tipica degli strumenti di partenariato pubblico-privato per la stessa natura del meccanismo base delle *partnership* (sia pubblico-privato, pubblico-pubblico che privato-privato) in grado di sviluppare processi competitivi ed al contempo favorire l'innovazione; (vi) affidare al settore privato un ruolo centrale nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie a lungo termine per la gestione dei principali programmi industriali, commerciali ed infrastrutturali; e (vii) favorire l'accrescimento delle quote di mercato delle società dell'Unione europea nel settore degli appalti pubblici nei Paesi terzi tramite contratti di costruzione, gestione e cessione (BOT – *Build, Operate and Transfer*, di cui in maggiore dettaglio nel presente lavoro) e di concessione di servizi<sup>83</sup>.

Al fine di favorire appieno le potenzialità offerte dall'impiego di modelli di partenariato pubblico-privato nel contesto europeo, si pone come di primario rilievo l'implementazione di un quadro normativo e regolatorio autoconsistente, stabile e chiaro tanto a livello unionale che statale. Ad esempio a livello di contabilità pubblica, per evitare che gli Stati membri possano utilizzare i partenariati pubblico-privato per celare proprie passività di bilancio, in contrasto con le norme del patto di stabilità e di crescita, la Commissione europea evidenzia come Eurostat abbia elaborato norme relative al trattamento contabile statistico

---

partenariati pubblico-privato è ancora troppo limitata ed essi rappresentano solo una piccola parte degli investimenti pubblici totali, quantificabili in meno del 4% degli investimenti totali del settore pubblico. Per quanto riguarda le reti energetiche o di telecomunicazioni, tali servizi appaiono infatti già forniti in misura considerevole dal settore privato, pur essendo ancora significativamente possibile aumentare il ricorso agli strumenti di *partnership* fra settore pubblico e privato, ad esempio per lo sviluppo delle *essential facilities* nel campo delle energie rinnovabili dove i meri interessi commerciali ancora non consentono sufficienti incentivi all'investimento o nel settore delle telecomunicazioni con collegamenti a banda larga per superare il divario digitale e promuovere una rapida transizione verso i servizi pubblici, con particolare riferimento a quelli amministrativi, basati su internet ad alta velocità.

<sup>83</sup> I partenariati pubblico-privato consentono inoltre, alle parole della Commissione europea, di favorire il reperimento di fondi privati e di congiungerli alle risorse pubbliche, sviluppando vantaggi di particolare importanza nelle situazioni di recessione o pre-recessione economica, accelerando gli investimenti e contestualmente ponendo attenzione al rispetto delle discipline di bilancio.

dei partenariati pubblico-privato<sup>84</sup> al fine di determinare con esattezza in quali casi gli attivi di un partenariato possano essere registrati nel bilancio pubblico, basandosi tali norme sulla distribuzione dei rischi principali del progetto tra lo Stato e l'operatore economico in modo tale che quando il rischio finanziario del progetto incomba principalmente sullo Stato gli attivi del partenariato pubblico-privato siano registrati nel relativo bilancio.

Le possibili applicazioni del partenariato pubblico-privato, come illustrato dalla Commissione europea, spaziano in una pluralità di settori, iniziando per l'appunto proprio da quello a sostegno dell'innovazione tecnologica, in riferimento al quale nella Comunicazione COM(2009)615 in disamina si affrontano le Iniziative tecnologiche congiunte basate sull'articolo 187 del TFUE, per un dettaglio delle quali si rimanda all'apposita sezione del presente lavoro, in quanto strumenti altamente evoluti in grado di promuovere la ricerca europea in settori strategici quali i farmaci innovativi, l'aeronautica, le celle combustibili ad idrogeno, la nanoelettronica ed i sistemi informatici incorporati<sup>85</sup> consentendo inoltre, nella visione della Commissione europea, di: (i) sviluppare soluzioni particolarmente interessanti dal punto di vista commerciale sostenendo attività di ricerca multinazionali di larga scala in aree di rilevante interesse per la competitività industriale europea; (ii) integrare ed internalizzare obiettivi significativamente rilevanti per la collettività, ad esempio promuovendo fonti di energia alternative e l'uso più efficace di energia e risorse, forme di trasporto più sostenibili, la lotta contro i cambiamenti climatici e garantendo cure sanitarie di elevata qualità ed accessibilità; (iii) mobilitare e riunire fondi<sup>86</sup> e *know-how* pubblico e privato riducendo, al contempo, la frammentazione creata dall'eccessiva varietà di progetti nazionali con obiettivi simili o sovrapposti; ed in ultimo (iv) valorizzare le competenze e la capacità di innovazione del settore privato nel quadro di appositi accordi relativi alla condivisione dei rischi, costituendo, secondo la Commissione europea, in molti casi il partenariato pubblico-privato un approccio ottimale all'attuazione di un progetto di innovazione tecnologica, al rafforzamento della capacità istituzionale degli Stati membri ed alla diffusione di orientamenti applicativi su come combinare finanziamenti unionali e ponendosi quale strumento ad elevato impatto moltiplicatore al fine di consentire alle Amministrazioni nazionali di fare maggiore ricorso agli strumenti in parola già in fase decisionale e predecisionale riguardo le modalità di finanziamento dei progetti<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Eurostat «*Manual on Government Deficit and Debt*», 2010.

<sup>85</sup> Le Iniziative tecnologiche congiunte dispongono infatti di bilanci totali che vanno da 1 a 3 miliardi di Euro con le risorse, dal lato pubblico, costituite da fondi unionali resi disponibili tramite appositi stanziamenti nel bilancio europeo in congiunzione con fondi dello Stato membro partecipante o di Paesi associati al 7° Programma Quadro forniti tramite agenzie di finanziamento nazionali e, dal lato privato, costituite da apporti in natura agli stessi progetti finanziati.

<sup>86</sup> Ulteriori forme di finanziamento dei progetti di partenariato pubblico-privato, ad avviso della Commissione europea, possono essere inoltre i Fondi strutturali, nonostante si registri lo scarso utilizzo sistematico da parte degli Stati membri dei programmi che prevedono il finanziamento unionale mediante l'impiego di modelli di partenariato pubblico-privato.

<sup>87</sup> Ricorda infatti la Commissione europea come i Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 abbiano offerto agli Stati membri significative opportunità di attuare i programmi operativi tramite

Le principali iniziative tese a combinare Fondi strutturali e progetti di partenariato pubblico-privato sono come segue individuate dalla Commissione europea: (i) l'iniziativa JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*), uno strumento per lo sviluppo di progetti lanciati con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), inteso a prestare l'assistenza necessaria in qualunque fase di un ciclo di progetti infrastrutturali e di partenariato pubblico-privato; (ii) l'iniziativa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) per investimenti sostenibili in progetti urbani mediante partenariati pubblico-privato inseriti in un piano di sviluppo urbano integrato; e (iii) l'iniziativa JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), atta a favorire la creazione di nuove imprese anche a contenuto tecnologico ed un migliore accesso delle imprese ai finanziamenti del settore bancario. Ulteriore ambito di applicazione del partenariato pubblico-privato, evidenziato dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2009)615 in esame, appare essere quello dei trasporti, con particolare riferimento alle TEN – *Trans European Networks* ed ai relativi progetti TEN-T<sup>88</sup> volti ad aumentare la partecipazione privata nel settore anche mediante un incremento dei fondi unionali disponibili ed un impegno politico da parte dell'Unione europea in grado di sollecitare gli istituti finanziari a guardare con maggior favore al profilo di rischio di un progetto in *partnerhip* rendendo di rimando più agevole l'ottenimento di finanziamenti a condizioni favorevoli<sup>89</sup>. In ultimo, ulteriore *framework* di partenariato pubblico-privato, particolarmente interessante per il finanziamento alla ricerca scientifica e tecnologica e pertanto oggetto di un'apposita sezione del presente lavoro, appare essere il RSFF – *Risk Sharing Finance Facility*, meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi istituito congiuntamente dalla Commissione europea e dalla Banca europea per gli investimenti.

---

partenariati pubblico-privato congiunti con la BEI – Banca europea per gli investimenti ed il settore bancario.

<sup>88</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2009)44. TEN-T: riesame della politica verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti.

<sup>89</sup> Strumenti, particolarmente idonei ad incubare forme di partenariato pubblico-privato nell'ambito dei progetti TEN-T sono individuati dalla Commissione europea inoltre: (i) nel «LGTT – *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects*», strumento unionale di garanzia dei prestiti per progetti nei quali il settore privato si assume rischi correlati a possibili fluttuazioni della domanda ammortizzando tale fenomeno mediante una garanzia atta a coprire parzialmente i rischi compensando le diminuzioni delle entrate dovute ad una crescita del traffico minore del previsto nelle fasi operative iniziali dei progetti, migliorando la redditività finanziaria di un progetto ed il suo merito di credito globale; nei (ii) «Finanziamenti basati sui costi di costruzione nell'ambito di meccanismi di remunerazione della disponibilità», strumenti in grado di incoraggiare il promotore del progetto a concludere un accordo di partenariato pubblico-privato con un finanziamento TEN-T in grado di raggiungere un massimo del 30% dei costi di costruzione totali così da poter essere utilizzato dal promotore per fare fronte agli obblighi di pagamento una volta completato il progetto, ciò quindi mediante un'ottimale ripartizione di rischio fra *partner* pubblico e privato; e nella (iii) «partecipazione di *equity* nei progetti TEN-T», potendo l'Unione europea investire in progetti sotto forma di *equity* fino all'1% di un bilancio TEN-T, pari ad oltre 80 milioni di Euro, tramite un fondo specifico per le infrastrutture.



Alla luce di quanto sopra e delle rilevanti potenzialità applicative dei partenariati pubblico-privato, la Commissione europea sottolinea inoltre nella Comunicazione in commento come la crisi finanziaria del 2008 abbia prodotto profonde ripercussioni negative su tali forme progettuali cooperative, tanto perché si è registrata una minore disponibilità di finanziamenti bancari ed un notevole deterioramento delle condizioni finanziarie offerte per i prestiti stessi, quanto a causa della sospensione determinata dalle Amministrazioni nazionali dei propri programmi di partenariato. Un accesso limitato ai finanziamenti, come sopra evidenziato, può generare infatti, ad avviso della Commissione europea, anche ripercussioni negative sull'efficacia e sulla portata della concorrenza nelle procedure di contrattualistica pubblica, influenzando sugli appalti in termini di progetti di grandi infrastrutture (campo di particolare vocazione per il partenariato pubblico-privato), la circostanza per cui la capacità bancaria sul mercato non sia sufficiente a sostenere una pluralità di offerte interamente finanziate e che le banche non siano disposte ad impegnarsi apprezzabilmente prima dell'avvenuto affidamento contrattuale<sup>90</sup>. Inoltre si sottolinea come nei casi che riguardano finanziamenti unionali, nel breve periodo gli Stati membri possano vedere sfavorevolmente i partenariati pubblico-privato rispetto al finanziamento dei progetti assegnati con appalto e realizzati in maniera tradizionale poichè i vantaggi a lungo termine derivanti dalla maggiore efficienza dovuta alla partecipazione del settore privato tendono a passare in secondo piano rispetto all'esigenza più urgente di soddisfare le necessità di erogazione di servizi pubblici, ciò dai potenziali effetti palliativi<sup>91</sup>. Ulteriore fattore di intervento illustrato dalla Commissione europea parte dall'assunto secondo cui i partenariati pubblico-privato richiedono impegni governativi a lungo termine e la volontà politica di condividere gli investimenti per i grandi progetti con il settore privato dando la possibilità ai *partner* privati di ottenere ricavi proporzionati ai rischi, dovendo gli enti pubblici poter essere flessibili nei tipi di accordi che sono titolati a concludere sulla base della redditività offerta da una condivisione ottimale dei rischi tra settore pubblico e privato. Assunto ciò, ad avviso della Commissione europea, per ottenere il massimo potenziale dai partenariati pubblico-privato, anche come strumento per facilitare la ripresa economica e costruire sostenibilità, competitività e servizi pubblici di qualità per il futuro, nonché per mantenere *standard* di rispetto ambientale elevati, si pone come necessario istituire un

---

<sup>90</sup> Per un maggiore e migliore impiego delle forme di partenariato pubblico-privato sono inoltre individuati dalla Commissione europea ulteriori fattori, che si vanno di seguito ad analizzare, quale, in primo luogo, la necessità di impegnare risorse significative nelle fasi di preparazione progettuale e di gara essendo necessarie competenze specifiche nell'ambito del settore pubblico, potenzialmente comportando una serie di complessi accordi finanziari necessari per i partenariati pubblico-privato e la relativa mancanza di esperienza in tale settore, gravi limitazioni della capacità del settore pubblico di creare *partnership* di qualità.

<sup>91</sup> La Commissione europea evidenzia come dovrebbero essere garantite condizioni di parità tra la gestione pubblica e privata delle infrastrutture e dei servizi pubblici nell'assegnazione dei finanziamenti unionali dei progetti di investimento, dovendosi a tal fine costantemente rivedere, in ottica di perpetua ottimizzazione, le norme e le pratiche per garantire che non vi sia discriminazione nell'assegnazione dei fondi per i progetti di investimento ai quali partecipano il settore privato.

quadro giuridico-economico efficace che consenta la cooperazione tra l'ambito pubblico e privato migliorando l'accesso ai finanziamenti per i partenariati, il sistema di selezione dei contraenti privati in modo da rispondere con sempre maggiore efficacia alle esigenze di flessibilità connaturate ai partenariati e rafforzare la comunicazione, pubblica e privata, anche al fine di sensibilizzare la cittadinanza sulle significative potenzialità offerte dagli strumenti progettuali in esame, diffondendo al contempo le migliori prassi fra gli operatori del settore. Combinando quanto illustrato con l'esame della Comunicazione della Commissione europea COM(2011)48 concernente un Libro verde per la creazione di un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'Unione europea, si evidenzia come la funzione svolta dalla ricerca e dall'innovazione al fine di stimolare la prosperità economica e la sostenibilità ambientale risulti fondamentale per realizzare gli obiettivi del Piano «Europa 2020»<sup>92</sup> per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva: nell'ambito di tale Piano, l'Unione europea si è posta infatti l'obiettivo di aumentare del 3% del prodotto interno lordo europeo la spesa per ricerca e sviluppo entro il 2020 come anche riconfermato nella derivata Iniziativa Faro «L'Unione dell'Innovazione»<sup>93</sup> nella quale si auspica l'adozione di un approccio strategico ed integrato in materia di ricerca e innovazione, stabilendo inoltre contesti ed obiettivi cui dovrebbero contribuire i finanziamenti unionali per l'innovazione, in base alle disposizioni dei Trattati<sup>94</sup> in modo da incentrare maggiormente le attività di ricerca verso le problematiche sociali e le tecnologie abilitanti, facilitando la ricerca in collaborazione e quella promossa dall'industria, razionalizzando gli strumenti e riducendo i tempi di commercializzazione al fine ultimo di rafforzare l'eccellenza tecnologica europea e la competitività complessiva del sistema economico<sup>95</sup>. Ad avviso della Commissione europea occorre infatti, ai fini di cui sopra, provvedere ad un miglior coordinamento tra ricerca e innovazione, abbandonando impostazioni compartimentali e collegando più strettamente i finanziamenti per la ricerca agli obiettivi delle politiche unionali, anche mediante lo sviluppo di una serie semplificata di strumenti e di norme consententi, qualora necessario, ampi margini di flessibilità negoziali con il settore privato. In particolare la Commissione europea pone evidenza di come in Europa il finanziamento della ricerca e dell'innovazione sia organizzato principalmente a livello nazionale e che, nonostante alcuni progressi, i governi nazionali operino ancora secondo strategie differenziate causa di frammentazioni ed inefficienti duplicazioni. In tale contesto le iniziative a livello unionale offrono

---

<sup>92</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)2020. Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

<sup>93</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)546 «Iniziativa Faro Europa 2020 L'Unione dell'innovazione».

<sup>94</sup> Si fa particolare particolare riferimento ai Titoli XVII «Industria» e XIX «Ricerca e sviluppo tecnologico e spazio» del TFUE.

<sup>95</sup> In aggiunta la Commissione europea evidenzia come l'Europa debba riuscire a salvaguardare ed a migliorare la propria posizione concorrenziale di fronte al fenomeno della globalizzazione, dato che nelle economie emergenti è in atto un processo di transizione dalla concorrenza basata sui costi e sull'imitazione di strategie basate sull'innovazione.

l'opportunità di ottenere una maggiore efficacia ed un migliore impatto ancor più se basate su azioni comuni condotte dagli Stati membri, dalle imprese e dalle stesse Istituzioni europee. Inoltre la Commissione europea pone illustrazione di come i programmi unionali risultino di fondamentale importanza per colmare la distanza che separa l'Unione europea dai propri principali *competitor* internazionali, a maggior ragione considerando la scarsità degli investimenti a favore della ricerca e dell'innovazione in Europa da parte del settore privato rispetto a contesti di riferimento come quelli statunitense o giapponese. In virtù dell'integrazione delle politiche e dei finanziamenti unionali dalla fase di ricerca all'immissione sul mercato, come nei Partenariati europei per l'innovazione, l'Europa potrebbe infatti, ad avviso della Commissione europea, ottenere migliori risultati nella trasformazione delle conoscenze in innovazione anche in modo che la prestazione di servizi a sostegno dei processi innovativi, che vanno oltre l'innovazione tecnologica, possano facilitare l'accesso al mercato delle stesse soluzioni innovative<sup>96</sup>. Quanto sopra evidenziato si pone come strumentale allo scopo primario, anche nell'ottica di «Europa 2020», che deve contraddistinguere la ricerca e sviluppo in Europa nella visione della Commissione europea, ovvero il

---

<sup>96</sup> Alla luce delle esperienze acquisite, con particolare riferimento al 7° Programma Quadro, la Comunicazione COM(2011)48 individua inoltre una serie di lacune e carenze, tra cui segnatamente la mancanza di un approccio integrato in materia di ricerca e di innovazione, la complessità degli strumenti, l'eccessiva burocrazia e la scarsa trasparenza, che limitano la portata e l'efficacia della ricerca e sviluppo nel sistema Europa, in particolare evidenziando, in ottica propositiva, miglioramenti da implementare quali: (i) un maggior chiarimento delle modalità seguite per tradurre i piani di ricerca nelle attività finanziate, mantenendo la flessibilità necessaria per rispondere a nuove esigenze strategiche; (ii) una sostanziale riduzione della complessità dei programmi di ricerca anche basandosi sul fatto che la gamma di strumenti previsti per i programmi di ricerca e innovazione è stata oggetto di un costante ampliamento, e che la mancanza di coordinamento tra i finanziamenti dell'Unione europea e quelli degli Stati membri abbia originato un aumento della complessità degli stessi, comportando un rischio di sovrapposizioni e di duplicazioni (ad esempio per quanto concerne le misure che prevedono aiuti di Stato per le piccole e medie imprese o che forniscono capitale di rischio); (iii) un aumento del valore aggiunto e dell'effetto leva, evitando frammentazioni in modo che i finanziamenti unionali a favore della ricerca e dell'innovazione possano garantire un maggiore valore aggiunto, aumentando l'effetto di leva esercitato su altre risorse pubbliche e private ed essere utilizzate in modo maggiormente efficace per sostenere l'allineamento strategico e la messa in comune dei fondi regionali e nazionali, al fine di evitare doppioni perseguendo altresì obiettivi contraddistinti da significativa portata e massa critica; (iv) una semplificazione del processo di partecipazione ai programmi di ricerca diminuendo gli oneri amministrativi, riducendo i tempi di concessione e di versamento dei finanziamenti e conseguendo un migliore equilibrio tra gli approcci basati sui costi e quelli basati sulla fiducia; (v) un ampliamento della partecipazione ai programmi di ricerca, rafforzando la possibilità di coinvolgere in maggior misura l'industria con particolare riferimento alle piccole e medie imprese; (vi) un aumento dell'impatto dei finanziamenti dell'Unione europea a livello di competitività e di società, migliorando il recepimento e lo sfruttamento dei risultati da parte di imprese, investitori, autorità pubbliche, ricercatori e responsabili politici ed anche sostenendo le innovazioni di tipo non prettamente tecnologico, come quelle in campo socio-economico; ed (vii) un miglioramento della comunicazione degli obiettivi e della pertinenza delle iniziative attuate verso un pubblico di utenti il più vasto possibile, dovendo i destinatari finali delle innovazioni, come cittadini, imprese, essere coinvolti nelle varie fasi di sviluppo, anche concettuale o programmatico, in modo da ottenere un maggiore consenso pubblico su temi sensibili quali, ad esempio, la sicurezza e le nanotecnologie.

rafforzamento delle competitività complessiva del sistema. L'Europa deve infatti, ad avviso della stessa Istituzione, significativamente migliorare i risultati ottenuti per quanto concerne l'impatto dei finanziamenti a favore della ricerca e dell'innovazione, persistendo ostacoli per il trasferimento dei risultati della ricerca, nel passaggio dalla fase di laboratorio a quelle di sviluppo, commercializzazione ed applicazione. Come anche evidenziato nella citata Comunicazione COM(2010)546, tale obiettivo implica, in primo luogo, che un ruolo essenziale nella definizione delle priorità debba essere svolto dalle imprese e, nell'ambito di partenariati pubblico-privato, si pone come inoltre necessario estendere il sostegno all'intero ciclo dell'innovazione anche per quanto concerne i controlli successivi al progetto, la ricerca prenormativa per definire un incentivante contesto regolatorio e gli aiuti a favore della brevettazione e dell'innovazione non tecnologica<sup>97</sup>. In tale contesto si evidenzia nella Comunicazione in commento come il 7° Programma Quadro abbia introdotto nuovi approcci per aumentare la partecipazione delle imprese, come ad esempio le Piattaforme tecnologiche europee, con lo scopo di contribuire a definire le priorità di ricerca industriale, le Iniziative tecnologiche congiunte mediante le quali si è assegnato alle imprese un ruolo essenziale nell'istituzione di partenariati pubblico-privato formali, come si analizza nella relativa sezione del presente lavoro, e come il Piano europeo di ripresa economica abbia per l'appunto introdotto partenariati pubblico-privato informali in alcuni settori strategici, emergendo dalle esperienze effettuate come il successo di *partnerhip* pubblico-privato nel settore dell'innovazione dipenda essenzialmente da un forte impegno delle parti interessate nonché da una gestione e da strutture di attuazione diretti ed efficaci<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> L'acquisizione, ad esempio, di una posizione di forza nelle tecnologie abilitanti fondamentali (*KETs – Key Enabling Technologies*) come le nanotecnologie, i materiali avanzati, le tecnologie produttive, la tecnologia spaziale o le biotecnologie, risulta infatti, nella visione strategica della Commissione europea, di fondamentale importanza per la competitività dell'Europa rendendo l'industria europea in grado di sviluppare prodotti e servizi innovativi necessari per far fronte alle sfide sociali.

<sup>98</sup> Anche alla luce di ciò la Commissione europea si propone di continuare a rafforzare il proprio approccio basato sulle esigenze delle imprese, privilegiando il conseguimento di risultati ad impatto industriale e la massiva mobilitazione di risorse provenienti dal settore privato. Particolare considerazione deve essere, ad avviso della Commissione europea, inoltre rivolta verso le piccole e medie imprese, tenendo presente che l'innovazione richiede numerose competenze ed attività diverse dalla ricerca a carattere meramente tecnologico, come l'elaborazione, la creatività, la definizione di norme, lo sfruttamento delle tecnologie esistenti e le nuove combinazioni di dette tecnologie, nuovi modelli imprenditoriali, il coinvolgimento degli utenti o la capacità di cogliere le numerose e diverse possibilità offerte dall'innovazione sociale. In virtù della loro flessibilità e duttilità, infatti le piccole e medie imprese possono svolgere un ruolo essenziale nello sviluppo di prodotti e servizi innovativi, avendo potenzialità tali da poter trasformare la stessa struttura dell'economia europea, sviluppandosi fino a diventare le aziende multinazionali del futuro. Regimi di attuazione aperti e flessibili potrebbero inoltre consentire, secondo la Commissione europea, alle piccole e medie imprese ed ad altre eventualmente interessate dell'industria e del mondo della ricerca pubblica di esplorare nuove idee ed opportunità secondo modalità flessibili, aprendo in tal modo nuove prospettive per l'innovazione.

Ulteriore elemento di particolare rilevanza per favorire l'innovazione in Europa, ad avviso della Commissione europea, deve essere inoltre ricondotto alla gestione dei diritti di proprietà intellettuale originati da ricerche finanziate a livello unionale in quanto fondamentale fattore per un efficace sfruttamento e trasferimento tecnologico anche in ottica di cooperazione internazionale in settori d'importanza strategica. La Comunicazione COM(2011)48 in esame evidenzia infine, nonostante le linee di azione sopra dettagliate, come la scarsità dei finanziamenti privati a favore della ricerca e dell'innovazione permanga la principale difficoltà da superare in Europa, dovendo perciò i futuri programmi dell'Unione europea utilizzare pienamente i nuovi strumenti finanziari con meccanismi di ripartizione dei rischi, di cui si tratta nella sezione del presente lavoro relativa al *Risk-Sharing Financial Facility* (RSFF), anche al fine di sostenere la commercializzazione dei risultati della ricerca, la crescita di imprese innovative e gli investimenti nelle infrastrutture, dovendosi inoltre adottare nuovi approcci destinati ad incentivare la domanda, a coinvolgere gli utenti finali pubblici e privati nelle fasi preliminari dei processi di innovazione ed a riaffermare con forza il ruolo chiave rivestito dal settore pubblico nelle attività di *procurement* con particolare riferimento agli appalti pre-commerciali<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Commissione della Commissione europea COM(2011)15. Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti» e la Comunicazione della Commissione europea COM(2007)799. Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa.

### **III. Le Iniziative tecnologiche congiunte ai sensi dell'articolo 187 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea come modello di applicazione del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato in settori tecnologici a rilevanza strategica per l'industria europea**

#### **III.1 CLEAN SKY per l'ecoinnovazione nel settore aeronautico**

L'Impresa comune CLEAN SKY, Iniziativa tecnologica congiunta chiamata ad operare nel settore del *greening* in relazione all'industria dell'aviazione civile, sia trasporto passeggeri che merci, è basata sul macro presupposto che il trasporto aereo sia un *driver* di fondamentale rilevanza per la crescita e la competitività dell'Europa, settore che infatti genera circa il 2,6% del prodotto interno lordo dell'Unione europea ed occupa oltre tre milioni di persone. Le sfide che l'Europa in questo settore è chiamata ad affrontare nel prossimo futuro sono numerose e una fra queste appare quella di ridurre l'impatto ambientale sia in termini di emissioni di sostanze ecologicamente nocive che di riduzione dell'inquinamento acustico<sup>100</sup>. Per essere all'altezza di tali crescenti sfide la Piattaforma tecnologica europea ACARE<sup>101</sup> ha definito un'agenda di ricerca strategica nel settore aeronautico civile indicante i principali progressi tecnologici necessari per l'ecologizzazione ed il miglioramento della competitività del trasporto aereo; traguardi questi che sono apparsi poter essere più efficacemente raggiunti attraverso la mobilitazione ed il coordinamento delle risorse pubbliche e private del settore in Europa. L'Iniziativa tecnologica congiunta CLEAN SKY si è posta infatti l'obiettivo di fornire un quadro operativo utile per il raggiungimento degli scopi delineati<sup>102</sup>.

Tramite le attività di ricerca implementate dall'Impresa comune CLEAN SKY l'Unione europea ed i *partner* privati del progetto hanno previsto infatti di testare e convalidare entro sette anni dalla creazione della *Joint technology initiative* nuove tecnologie aeronautiche a minore impatto ambientale per tradurre le stesse entro il 2014 nella realizzazione di prototipi di successo i cui risultati potranno essere commercializzati dalle industrie aeronautiche europee creando per le stesse posizioni di vantaggio competitivo nei confronti delle *competitor* nordamericane ed asiatiche. Obiettivo di CLEAN SKY, in rispondenza anche a quanto delineato nella strategia della Commissione europea nella Comunicazione COM(2010)2020

---

<sup>100</sup> Sebbene infatti il trasporto aereo rappresenti una fonte relativamente poco apprezzabile fra quelle generatrici di gas serra, la propria percentuale, anche in corrispondenza al fenomeno della globalizzazione delle reti di trasporto, è in costante aumento. Oltre che dal punto di vista ambientale l'industria aeronautica europea si trova ad affrontare sempre più significative sfide di mercato e competitività in cui il ruolo giocato dal settore pubblico appare fondamentale, ad esempio, mentre gli investimenti privati nella ricerca aeronautica civile sono sostanzialmente equivalenti a quelli stanziati dalle industrie statunitensi, gli investimenti pubblici in Europa sono solo un quarto di quelli degli Stati Uniti.

<sup>101</sup> Advisory Council for Aeronautics Research and Innovation in Europe.

<sup>102</sup> Le informazioni contenute nel paragrafo provengono dalla pubblicazione della Commissione europea – Spazio europeo della ricerca «*Iniziativa Tecnologiche congiunte. Partenariati pubblico-privato nella ricerca dell'Unione europea*» versione 2008.

«Europa 2020» per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva<sup>103</sup>, è quello di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> (biossido di carbonio) prodotte dagli aeromobili civili del 20-40%, le emissioni di NO<sub>x</sub> (ossido di azoto) del 60% e l'impatto acustico di 20 dB entro il 2020<sup>104</sup>.

### **III.1.1 Governance decisionale**

Il Regolamento del Consiglio (CE)71/2008, costitutivo della *Joint technology initiative* in disamina, pone il proprio basamento giuridico di riferimento nella Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio (CE)1982/2006 concernente il 7° Programma Quadro che prevede in proprio seno la possibilità di costituire Imprese comuni, ai sensi dell'articolo 187 del TFUE, per l'istituzione di partenariati pubblico-privato a lungo termine nel campo dell'innovazione.

Si pone inoltre riferimento al fatto che la summenzionata Piattaforma ACARE abbia approvato un'agenda strategica di ricerca individuante come uno fra i propri concetti strategici di alto livello la riduzione dell'impatto ambientale dell'aviazione e che allo scopo si sia ravveduta la necessità di cambiamenti tecnologici per raggiungere entro il 2020 l'obiettivo di ridurre significativamente l'impatto ambientale ed acustico dei trasporti aerei, nonché di compiere progressi rilevanti per la sostenibilità ambientale della fabbricazione, manutenzione ed eliminazione degli aeromobili e dei prodotti ad essi collegati. A mente del Consiglio, l'entità dello sforzo richiesto per affrontare le sfide ambientali poste al sistema di trasporto aereo, come anche definite nell'agenda strategica di ricerca dell'ACARE, ha giustificato la creazione di un'Impresa comune quale strumento adeguato per il coordinamento delle attività di ricerca in materia. A tale scopo l'Impresa comune CLEAN SKY è chiamata ad attenuare i diversi rischi di inefficienze del mercato che scoraggino gli investimenti privati nel settore della ricerca aeronautica in generale ed in quello delle tecnologie ecologiche per il trasporto aereo in particolare. Essa è stata infatti concepita per permettere l'integrazione e la dimostrazione a livello di sistemi completi, riducendo in tal

---

<sup>103</sup> La Commissione europea stabilisce l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 e, sussistendo le necessarie condizioni, di portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia e di migliorare del 20% l'efficienza energetica. Ciò potrebbe consentire fra l'altro il risparmio di 60 miliardi di Euro di importazioni petrolifere e di gas fino al 2020. Non si tratterebbe quindi solo di un risparmio in termini finanziari, ma di un aspetto essenziale per la sicurezza energetica europea. Facendo ulteriori progressi nell'integrazione del mercato europeo dell'energia si potrebbe aggiungere uno 0,6% supplementare allo 0,8% del prodotto interno lordo. La sola realizzazione dell'obiettivo dell'Unione del 20% di fonti rinnovabili di energia potrebbe creare oltre 6 milioni di posti di lavoro nell'Unione passando ad oltre 1 milione se si addiziona a ciò il 20% concernente l'efficienza energetica.

<sup>104</sup> La riduzione delle emissioni nocive e dell'inquinamento acustico è inoltre volta al miglioramento della qualità della vita della cittadinanza residente nelle zone limitrofe alle attività aeroportuali. Obiettivo delle linee di ricerca e sviluppo su cui CLEAN SKY è stata chiamata ad attivarsi è anche la riduzione dell'impatto ambientale della produzione, manutenzione e smaltimento degli aeromobili così da contribuire al miglioramento della competitività dell'industria aeronautica europea con relative ricadute occupazionali per una crescita economica dell'Unione europea pienamente sostenibile a livello ambientale.

modo i rischi per gli investimenti privati destinati allo sviluppo di nuovi prodotti aeronautici ecocompatibili. La *Joint technology initiative* in parola è stata deputata inoltre ad incentivare gli investimenti privati nella ricerca e sviluppo relativi alle tecnologie ecologiche nell'Unione europea, agendo in tal modo sugli effetti esterni esistenti in materia di innovazione e di ambiente oltre ad accelerare lo sviluppo europeo di tecnologie ecologiche per il trasporto aereo da diffondere il più rapidamente possibile in modo da contribuire a conseguire le priorità strategiche ambientali e sociali dell'Europa in un contesto di crescita economica sostenibile. Per le ragioni sopra menzionate l'Impresa comune CLEAN SKY ha assunto struttura di partenariato pubblico-privato in grado di riunire tutti i principali operatori del settore anche tenuto conto della natura di lungo periodo di tale partenariato, della necessità di mettere in comune e di disporre di risorse finanziarie, delle elevate competenze tecniche e scientifiche richieste, compresa la gestione di un'immensa quantità di dati, nonché della necessità di definire norme adeguate in materia di proprietà intellettuale. Scopo dell'Impresa comune CLEAN SKY è quindi, secondo il Consiglio, essenzialmente da individuarsi nell'attuazione di tecnologie innovative *environmentally friendly* in tutti i segmenti dell'aviazione civile, inclusi i grandi aeromobili commerciali, gli aeromobili per il trasporto regionale e ad ala rotante e nell'ambito di tutti i settori tecnologici di supporto (tra cui motori, sistemi e ciclo di vita dei materiali)<sup>105</sup>. Il citato Regolamento (CE)71/2008, come anticipato, costituisce l'Impresa comune in disamina attraverso la statuizione delle norme fondamentali nella propria sezione normativa e le norme societarie nello Statuto della *Joint technology initiative* annesso allo stesso Regolamento e che ne costituiscono parte integrante. Al fine di fornire una ricostruzione organica delle due *species* dispositive, pur sempre appartenenti ad unico *genus* regolamentare, appare opportuno agire in costante lettura del combinato disposto. CLEAN SKY, in congiuntura con la durata del 7° Programma Quadro, con scadenza nel 2013, come le altre Imprese comuni derivanti da Iniziative tecnologiche congiunte, ha come proprio termine naturale il 31 dicembre 2013. La durata settennale dell'Impresa comune in analisi, come d'altronde delle altre consorelle delineate nel Programma Cooperazione della Decisione 2006/971/CE, pone un ciclo vita della *Joint technology initiative* relativamente breve a fronte degli importanti obiettivi tecnologici che essa si pone di raggiungere e delle ingenti risorse stanziare tanto lato pubblico che lato privato<sup>106</sup>. La natura giuridica di CLEAN SKY è espressamente definita come di Impresa comune ai sensi dell'articolo 187 del TFUE, ovvero come organismo unionale dotato di personalità giuridica da riconoscersi in ciascuno degli Stati

---

<sup>105</sup> In tutti i settori delle attività di ricerca, l'Impresa comune CLEAN SKY è inoltre chiamata a realizzare dimostratori in scala reale, da testare in volo o a terra, grazie ad un approccio integrato ed al controllo dei progressi tecnologici e del loro impatto.

<sup>106</sup> Volendo però adottare una lettura efficientistica della scelta del decisore europeo, si potrebbe sostenere, con fondate ragioni a parere di chi scrive, che la scelta di un ciclo vita non troppo dilatato pone fin dalla costituzione dell'Impresa comune un onere «interessato», tanto del settore pubblico che (soprattutto) del settore privato partecipanti alla *partnerhip*, di attivarsi con efficacia per non trovarsi al termine del percorso delineato in ritardo con la tabella di marcia e relativi problemi di perdita di stanziamenti impegnati e mancanza di capacità competitive attese.



membri dell'Unione europea, tenuti a garantire alla stessa il godimento della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle singole legislazioni nazionali<sup>107</sup>.

Membri fondatori dell'Iniziativa tecnologica congiunta in parola sono stabiliti, nello Statuto societario, essere l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea, i 12 responsabili dei DTI – Dimostratori Tecnologici Integrati<sup>108</sup> e gli altri componenti associati<sup>109</sup>. La Commissione europea ed i responsabili dei DTI sono allo scopo chiamati ad adottare una visione di insieme delle attività dell'Impresa comune e sono incaricati dell'adozione delle decisioni strategiche globali. I componenti associati sono altresì chiamati a partecipare ad una pluralità variabile di DTI adottando congiuntamente le decisioni tecniche relative e contribuendo con una quota equa al programma di ricerca complessivo dei dimostratori di afferenza. Al fine di favorire una più ampia e diffusa partecipazione transnazionale è previsto statutariamente che ogni soggetto pubblico o privato stabilito in uno Stato membro od in un Paese associato al 7° Programma Quadro possa chiedere di aderire a CLEAN SKY a condizione che, in qualità di responsabile di DTI, si impegni a fornire un contributo proporzionato all'insieme delle attività dell'Iniziativa tecnologica congiunta e che invece, in qualità di associato, si impegni a fornire un contributo in linea con il bilancio del DTI a cui intende partecipare coerentemente con le necessità di ricerca<sup>110</sup>.

Gli inviti all'adesione in qualità di associato devono essere determinati in base alla *capability* dei vari DTI e le eventuali presenze di posizioni vacanti devono essere rese pubbliche e veicolate attraverso il Gruppo di rappresentanti degli Stati nazionali, di cui in seguito, in grado di avere una panoramica definita dei potenziali aspiranti componenti nei singoli contesti nazionali. Le decisioni in merito all'accoglimento delle candidature, sia in qualità di responsabile di DTI che di componente associato ad un dimostratore, sono assunte dal Consiglio di direzione, di cui in seguito, tenendo conto della pertinenza e del potenziale valore

---

<sup>107</sup> Con particolare riferimento all'acquisto od all'alienazione di beni mobili od immobili ed alla capacità di stare in giudizio.

<sup>108</sup> Per «responsabili dei DTI» si intendono i corresponsabili di uno dei sei Dimostratori Tecnologici Integrati.

<sup>109</sup> Per «componenti associati» si intende un soggetto giuridico unico selezionato a seguito di un invito all'adesione che si impegni nelle attività di ricerca per l'intera durata dell'Impresa comune sostenendo una quota del bilancio di uno o più DTI.

<sup>110</sup> Di particolare interesse appare inoltre la disciplina statutaria in relazione al processo di adesione o recesso dei membri dall'Iniziativa tecnologica congiunta in esame. I requisiti richiesti ai soggetti, non presenti nella fase costituente, pubblici o privati per porre istanza di partecipazione a CLEAN SKY sono differenziati a seconda del ruolo che l'istante propone di ricoprire. Per tutti è stabilita ovviamente la piena accettazione in entrata delle norme statutarie e degli atti regolamentari da esse derivanti. Qualora un soggetto giuridico si proponga quale responsabile di DTI questo deve impegnarsi a sfruttare successivamente i prodotti della ricerca di afferenza, a fornire un contributo finanziario ai costi di funzionamento dell'Impresa comune con un impegno proporzionale al bilancio globale della stessa, nonché a svolgere funzioni propulsive e di coordinamento del relativo DTI. Altresì i soggetti giuridici che intendano proporsi come associati devono impegnarsi a fornire un contributo finanziario alla *Joint technology initiative* nell'ambito di uno o più DTI secondo una quota predefinita di impegno proporzionale agli stanziamenti del DTI del caso, nonché a contribuire ai costi di funzionamento dell'Impresa comune.

aggiunto del richiedente per il perseguimento degli scopi istituzionali di CLEAN SKY nonché della capacità prospettica di utilizzare le tecnologie sviluppate. La qualità di membro dell'Iniziativa tecnologica congiunta in esame non può essere ceduta ad un soggetto terzo senza il preventivo assenso del Consiglio di direzione dell'Impresa comune. In ultimo si analizza la disciplina concernente il recesso dalla *Joint technology initiative*. A tale proposito è stabilito che ogni membro, in casi eccezionali e salvo il diniego del Consiglio di direzione e del Comitato direttivo dei DTI di afferenza, possa recedere dall'Impresa comune e che, in tale caso, il membro recesso sia esonerato da qualsiasi obbligo nei confronti di CLEAN SKY diverso da quelli precedentemente assunti prima del recesso. In merito allo scioglimento ed alla consequenziale fase liquidatoria di CLEAN SKY è previsto dal testo statutario che il Consiglio di direzione sia tenuto a nominare uno o più liquidatori per curare la restituzione allo Stato membro ospitante di ogni struttura fisica messa nella disponibilità dell'Impresa comune, la copertura delle esposizioni debitorie della stessa e le spese di liquidazione mediante gli attivi residui e che eventuali eccedenze debbano essere distribuite fra la Commissione europea ed i *partner* del settore privato proporzionalmente al contributo effettivo fornito. Sono individuati organi dell'Impresa comune CLEAN SKY: il Consiglio di direzione, il Direttore esecutivo, i Comitati direttivi dei DTI, il Comitato direttivo del valutatore tecnologico ed il Forum generale. A tali organi è affiancato un Gruppo di rappresentanti nazionali degli Stati con funzioni consultive esterne. Come norma di chiusura è previsto che, qualora una determinata funzione non sia assegnata espressamente ad uno degli organi sopra menzionati, essa debba essere assunta nelle competenze del Consiglio di direzione<sup>111</sup>. Il Consiglio di direzione è strutturato come l'organo direttivo dell'Iniziativa tecnologica congiunta in disamina ed è composto da rappresentanti designati dalla Commissione europea, dai responsabili dei DTI e da un associato per ciascun DTI. Sotto un punto di vista di *decision making* è previsto che ciascun singolo membro del Consiglio di direzione disponga di un voto paritario e che le decisioni dello stesso vengano adottate con una maggioranza di due terzi di tutti i voti ammissibili ivi inclusi anche quelli dei membri non presenti all'assise di riferimento. È invece richiesto il consenso di tutti i responsabili dei DTI interessati per modificare gli stanziamenti di bilancio attribuiti ai DTI e la loro ripartizione interna<sup>112</sup>. Tutti i membri del Consiglio di direzione, ad eccezione del membro espresso dalla Commissione europea, possono assurgere alla carica di presidente o vice presidente dello stesso<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> È facoltà infine dell'Impresa comune in parola quella di istituire un ulteriore Comitato consultivo volto a fornire consulenze e formulare raccomandazioni in materia di gestione direzionale e tecnico-finanziaria.

<sup>112</sup> Il Consiglio di direzione elegge nel proprio seno il proprio presidente e vice presidente per un periodo di un anno prorogabile limitatamente ad una sola volta per un ulteriore anno.

<sup>113</sup> Il Consiglio di direzione è tenuto a riunirsi ordinariamente con cadenza almeno semestrale. Eventuali riunioni straordinarie possono essere convocate su richiesta del presidente del Consiglio di direzione, della Commissione europea (si suppone, anche se non espressamente previsto, a mezzo del proprio rappresentante all'interno del Consiglio di direzione) o del Direttore esecutivo della *Joint technology initiative*. Alle riunioni del Consiglio di direzione sono chiamati

Le responsabilità che lo Statuto di CLEAN SKY ascrive al Consiglio di direzione sono: (i) la definizione o la modifica dell'orientamento strategico dell'Impresa comune; (ii) la conclusione, revoca o modifica di contratti; (iii) l'adozione del regolamento finanziario; (iv) l'adozione del bilancio e dei conti annuali; (v) l'adozione delle modifiche degli stanziamenti di bilancio assegnati ai DTI; (vi) l'adozione dei programmi di lavoro annuali dei DTI; (vii) l'approvazione delle relazioni annuali presentate dai responsabili dei DTI e dal Direttore esecutivo e l'esame dello stato di avanzamento delle attività di ricerca; (viii) l'implementazione delle azioni nei confronti dei responsabili di DTI inadempienti e degli associati o la definizione di termini di compromesso nelle controversie tra l'Impresa comune e qualsiasi membro della stessa; (ix) la composizione delle controversie all'interno dei DTI; (x) la composizione delle controversie tra i DTI; (xi) l'ammissione di nuovi responsabili di DTI e di nuovi associati e la definizione del livello minimo di impegno richiesto; (xii) l'instaurazione delle procedure di selezione tramite inviti a presentare proposte o bandi di gara; (xiii) il trasferimento della qualità di membro; (xiv) la revisione in seconda istanza e riapertura di decisioni di selezione di *partner* contestate; (xv) l'adozione di modifiche relative ai principali prodotti da fornire; (xvi) la nomina del Direttore esecutivo, proroga del suo mandato o sua destituzione; (xvii) l'approvazione delle proposte del Direttore esecutivo relative ad eventuali modifiche degli effettivi della direzione; (xviii) la definizione delle funzioni e delle responsabilità del Direttore esecutivo; (xix) l'approvazione della strategia di comunicazione e diffusione di CLEAN SKY; (xx) l'approvazione dei principi in materia di consultazione pubblica e dialogo; (xxi) la promozione di una politica delle risorse umane favorevole alla diversità e alla parità fra i sessi; (xxii) lo sviluppo di una strategia in materia di relazioni esterne in una prospettiva internazionale; (xxiii) l'elaborazione di norme che disciplinino la valutazione dei contributi in natura; e (xxiv) adozione delle modalità pratiche per l'applicazione del citato Regolamento CE/1049/2001. Statuizione di notevole rilevanza giuridica in riferimento alla *governance* dell'Iniziativa tecnologica congiunta in esame è rappresentata dalla previsione di un diritto di veto in capo alla Commissione europea su tutte le decisioni riguardanti l'utilizzo del contributo finanziario originato dalla stessa, sulle decisioni riguardanti la liquidazione e lo scioglimento dell'Impresa comune, l'adozione di modifiche sostanziali<sup>114</sup> relative agli stanziamenti di bilancio a favore dei DTI e le decisioni riguardanti le summenzionate lettere (ii), (iii), (viii), (x), (xiii), (xiv), (xvii) e (xxii).

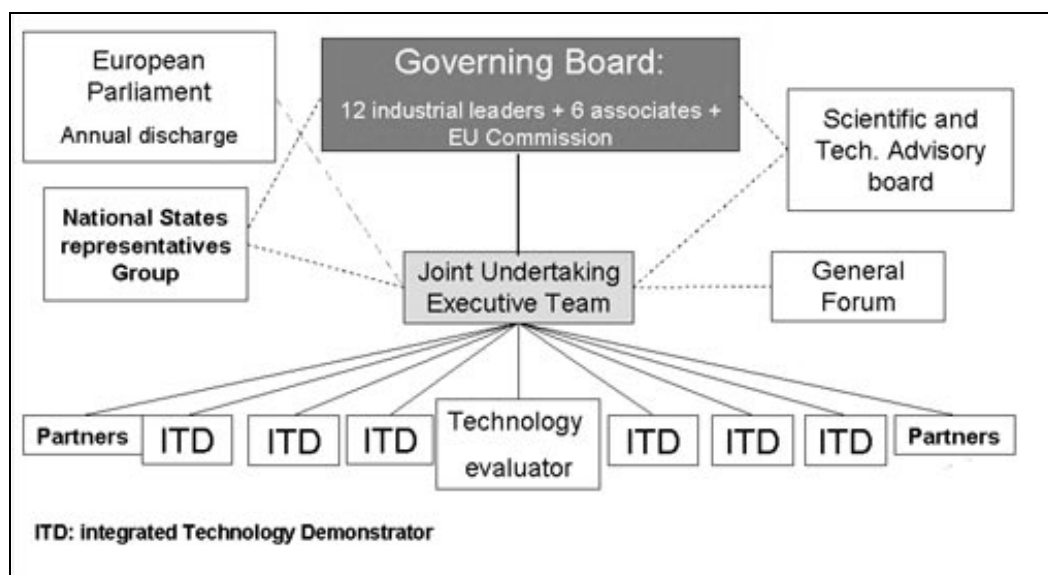
Gli indirizzi espressi dal Consiglio di direzione sono attuati nella loro ordinaria gestione dal Direttore esecutivo di CLEAN SKY che ha anche la legale rappresentanza dell'Impresa comune stessa ed è chiamato a rispondere della propria gestione nei confronti del Consiglio di direzione, svolgendo le proprie funzioni in assoluta autonomia ed indipendenza. Il Direttore esecutivo è previsto

---

generalmente a prendere parte, in qualità di osservatori, il presidente del Gruppo di rappresentanti degli Stati nazionali ed il Direttore esecutivo.

<sup>114</sup> Si considera «modifica sostanziale» una modifica dell'ordine del 10% del bilancio del DTI interessato o del valutatore tecnologico di afferenza.

sia nominato dal Consiglio di direzione per un periodo di tre anni in seguito ad un invito a presentare manifestazioni di interesse<sup>115</sup> cui è data la massima diffusione anche mediante la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.



Allo scadere dell'incarico, previa valutazione della qualità dell'operato del Direttore esecutivo, è facoltà del Consiglio di direzione quella di prorogare per un ulteriore quadriennio l'incarico. Tale previsione, volta essenzialmente a favorire la continuità delle attività gestionali di CLEAN SKY, è strutturata in modo da far potenzialmente coprire per il settennato di naturale vita dell'Impresa comune (arco temporale comune a quello di vigenza del 7° Programma Quadro) il ruolo di Direttore esecutivo alla stessa persona. Specularmente al vincolo di *intuitus personae* di cui vive il regime di scelta del Direttore esecutivo da parte del Consiglio di direzione di CLEAN SKY è espressamente stabilito da norma statutaria che lo stesso Consiglio possa destituire il Direttore esecutivo, si presume per gravi inadempienze od irregolarità nell'assolvimento delle proprie funzioni. Compiti principali del Direttore esecutivo sono: (i) il riferire al Consiglio di direzione sulla gestione dell'Iniziativa tecnologica congiunta; (ii) il coordinare le attività dei DTI (attraverso le riunioni di coordinamento di questi ultimi) il preparare le relazioni tecniche e finanziarie; (iii) il sovrintendere sulle attività di integrazione e collegamento, convocare e presiedere secondo necessità le riunioni di esame; (iv) il presiedere il Comitato direttivo dei valutatori tecnologici e partecipare in qualità di osservatore attivo ai Comitati direttivi dei DTI; (v) il monitorare i progressi dei DTI verso il conseguimento degli obiettivi ambientali, in base ai giudizi espressi dai valutatori tecnologici; (vi) il controllare la partecipazione delle piccole e medie imprese alle attività di CLEAN SKY per

<sup>115</sup> L'avviso in questione è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C155A in data 20.06.2008 con atto COM/2008/10088 recante «Pubblicazione di un avviso di posto vacante Direttore esecutivo (grado AD14) dell'Impresa comune CLEAN SKY (Bruxelles)».

garantire il rispetto dei livelli di partecipazione previsti; (vii) l'applicazione delle procedure di invito a presentare proposte a gare d'appalto sulla base del contenuto definito dal Comitato direttivo del DTI di riferimento; (viii) l'applicazione delle procedure di revisione in prima istanza in caso di decisioni di selezione di *partner* contestate; (ix) la gestione della composizione delle controversie in seconda istanza all'interno dei DTI; (x) il gestire la composizione delle controversie in prima istanza tra i DTI; (xi) la verifica dei contributi finanziari provenienti dai responsabili dei DTI e dagli associati, confrontando le spese effettuate con i piani di spesa e svolgendo un controllo annuo dei contributi finanziari; (xii) la preparazione dei bilanci annuali, la loro esecuzione ed il rappresentare l'Impresa comune nell'ambito della procedura annuale di scarico del bilancio presso le competenti Istituzioni dell'Unione europea; (xiii) il presentare le relazioni tecniche e finanziarie al Consiglio di direzione ed alla Commissione europea; (xiv) di concerto con il presidente del Consiglio di direzione, la preparazione dell'ordine del giorno delle riunioni dell'organo in parola; (xv) l'affiancare la Commissione europea nelle riunioni del Gruppo di rappresentanti degli Stati nazionali e dell'ACARE ed il riferire in merito allo stato delle attività dell'Impresa comune CLEAN SKY, incluse le questioni relative all'integrazione nelle linee di ricerca delle piccole e medie imprese; (xvi) la gestione degli aspetti legati alla comunicazione ed alle relazioni pubbliche della *Joint technology initiative*, inclusa l'organizzazione di manifestazioni di presentazione e di diffusione; (xvii) la cura del dialogo con gli utilizzatori e con altri eventuali gruppi di interesse; (xviii) il sovrintendere alla procedura di valutazione e selezione degli inviti a presentare proposte; ed infine (xix) il riferire al Consiglio di direzione sui risultati degli inviti a presentare proposte e sugli esiti delle gare d'appalto<sup>116</sup>. La complessa articolazione organizzativa caratterizzante CLEAN SKY va riferita ai sei Dimostratori Tecnologici Integrati che rappresentano i macroaggregati fondamentali delle attività di ricerca dell'Iniziativa tecnologica congiunta in esame. I DTI sono raggruppati per segmenti di ricerca tematici, ovvero volti allo studio sperimentale di: (i) aeromobile ad ala fissa; (ii) aeromobile ecologico per il trasporto regionale; (iii) aeromobile ecologico ad ala rotante; (iv) sistemi per operazioni ecocompatibili; (v) motori ecologici sostenibili e (vi) progettazione ecologicamente sostenibile<sup>117</sup>. I vari DTI sono coordinati da un Comitato direttivo in merito alla quale costituzione e composizione la disciplina statutaria dell'Impresa comune rimette la determinazione al Consiglio di direzione della stessa. Ciascun Comitato direttivo è composto da un presidente o da un rappresentante di elevato grado del DTI, dai rappresentanti di ciascun

---

<sup>116</sup> Al fine di assolvere i propri compiti il Direttore esecutivo è coadiuvato da un ufficio di diretta collaborazione il cui *staff* è dallo stesso selezionato su base fiduciaria.

<sup>117</sup> Ad ogni DTI è stabilito sia assegnato un nucleo di valutazione tecnologica indipendente, designato dal Consiglio di direzione dell'Impresa comune, incaricato di valutare l'impatto ambientale dei risultati tecnologici ottenuti, di rivolgere raccomandazioni al fine di ottimizzare le prestazioni ambientali trasversalmente alle varie linee di ricerca della *Joint technology initiative* ed infine di informare regolarmente, tramite il Direttore esecutivo, la Commissione europea ed il Gruppo dei rappresentanti degli Stati nazionali in merito all'impatto ambientale dei risultati tecnologici ottenuti dai DTI.

associato nell'ambito del DTI e degli altri responsabili di DTI partecipanti, da un rappresentante della Commissione europea in qualità di osservatore e da altri eventuali responsabili di DTI con aree di ricerca limitrofe o sovrapposte a quella in questione. Ciascun Comitato direttivo di DTI, tenuto a riunirsi su base almeno trimestrale, è investito di competenze in materia di: (i) orientamento e monitoraggio delle funzioni tecniche del proprio DTI ed assunzione delle decisioni in nome e per conto di CLEAN SKY su tutte le questioni tecniche concernenti il DTI di afferenza; (ii) elaborazione dei programmi di lavoro annuali dettagliati nei DTI; (iii) definizione del contenuto degli inviti a presentare proposte; (iv) selezione dei *partner* esterni anche mediante la consulenza di esperti indipendenti; (v) definizione del contenuto dei bandi di gara in eventuale concerto con i vari operatori interessati qualora si tratti di procedure analoghe a quelle di dialogo competitivo; (vi) definizione dell'ordine di rotazione della rappresentanza degli associati nel Consiglio di direzione; (vii) gestione delle controversie all'interno del singolo DTI e (viii) eventuale variazione della ripartizione degli stanziamenti nell'ambito del DTI di afferenza.

L'architettura decisionale su cui si basa il singolo DTI è strutturata in modo tale che ogni Comitato di direzione adotti le proprie decisioni a maggioranza semplice ponderando i voti in funzione dell'impegno finanziario assunto nell'ambito del DTI da ciascun membro. Particolarmente interessante, al fine dello studio sul bilanciamento degli interessi all'interno del DTI, è la disposizione a mente della quale i responsabili dei vari DTI dispongono del diritto di veto su tutte le determinazioni in deliberazione nel DTI che dirigono<sup>118</sup>. CLEAN SKY si avvale infine di due ulteriori organi con funzioni essenzialmente consultive, ovvero il Forum generale ed il Gruppo di rappresentanti degli Stati. Il primo si compone di rappresentanti per ciascun membro dell'Impresa comune e fra le proprie attribuzioni vi è quella di essere informato in merito allo stato di avanzamento dei progetti e della situazione economico-finanziaria della *Joint technology initiative* e di formulare raccomandazioni, deliberate con la maggioranza dei due terzi dei propri componenti, rivolte al Consiglio di direzione ed al Direttore esecutivo su argomenti di natura tecnica, gestionale o finanziaria. Il Gruppo di rappresentanti degli Stati è altresì composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro e di ciascun altro Stato associato al 7° Programma Quadro, che eleggono nel proprio assise un presidente. Tale organo collegiale è chiamato a svolgere un ruolo consultivo, esaminando informazioni e formulando pareri sui progressi nella realizzazione delle attività della *Joint technology initiative*, sulla conformità delle attività agli obiettivi perseguiti, sugli indirizzi strategici dell'Impresa comune e sulla partecipazione delle piccole e medie imprese ai programmi di ricerca. Il Gruppo di rappresentanti degli Stati è inoltre chiamato ad offrire un proprio contributo consultivo ai vertici di CLEAN SKY sullo stato di avanzamento e collegamento fra le attività dell'Impresa comune ed i programmi nazionali di ricerca, individuando i potenziale settori di cooperazione e sull'eventuale

---

<sup>118</sup> È infine previsto che ciascun DTI adotti un proprio regolamento interno sulla base di un modello comune all'insieme dei DTI, disciplinando in particolare l'esercizio dei diritti ed obblighi dei responsabili dei DTI ivi incluso l'esercizio del loro potere di veto.

adozione di misure specifiche da adottarsi a livello nazionale in riferimento alle manifestazioni di diffusione, *workshop* tecnici ed altre attività di comunicazione e diffusione dei prodotti della ricerca del partenariato pubblico-privato in esame. Il Gruppo di rappresentanti degli Stati può inoltre rivolgere, di propria iniziativa, agli organi di direzione di CLEAN SKY raccomandazioni su questioni tecniche, gestionali e finanziarie qualora esse riguardino significativamente specifici interessi nazionali. È infine onere dei detti organi di vertice dell'Impresa comune quello di relazionare al Gruppo di rappresentanti degli Stati sulle iniziative adottate alla luce di tali raccomandazioni. La disciplina in esame norma differentemente la responsabilità contrattuale e quella extracontrattuale in cui potrebbe incorrere CLEAN SKY<sup>119 120</sup>. In materia di competenza giurisdizionale, ripartita fra la Corte di giustizia e le autorità giudicanti nazionali, è stabilito che la prima abbia competenza a pronunciarsi sulle controversie che possano insorgere tra i membri della *Joint technology initiative* in ordine all'applicazione del Regolamento in disamina, in virtù di una clausola compromissoria contenuta in accordi o contratti conclusi dall'Impresa comune, sui ricorsi promossi contro la stessa comprese le decisioni dei propri organi di vertice ai sensi del TFUE e sulle controversie relative al risarcimento dei danni causati dal personale di CLEAN SKY nell'esercizio delle proprie funzioni. Residualmente, per tutte le questioni non sopra menzionate o previste in altre fonti del diritto dell'Unione europea, è prevista l'applicazione della legge del Belgio, Stato in cui ha sede legale CLEAN SKY.

### **III.1.2 Governance progettuale**

Oggetto sociale di CLEAN SKY è il perseguimento dei seguenti scopi: (i) accelerare lo sviluppo, la convalida e la dimostrazione di tecnologie ecologiche per il trasporto aereo nell'Unione europea da diffondere il più rapidamente possibile, con particolare riferimento al settore industriale; (ii) garantire un'attuazione coerente degli sforzi di ricerca europei volti a realizzare

---

<sup>119</sup> Si stabilisce infatti che la responsabilità contrattuale sia disciplinata dalle disposizioni contrattuali e dalla legge applicabile al singolo contratto del caso mentre in riferimento a quella extracontrattuale l'Impresa comune sia tenuta a risarcire i danni causati dai propri agenti nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, conformemente ai principi generali comuni agli Stati dell'Unione europea. In termini contabili è stabilito inoltre che qualsiasi pagamento della *Joint technology initiative* destinato a coprire responsabilità contrattuale od extracontrattuale debba essere considerato come spesa di parte corrente dell'Impresa comune da imputare agli stanziamenti già disponibili o in divenendo della stessa.

<sup>120</sup> Apposita disposizione statutaria, in materia di responsabilità dei membri e loro profili assicurativi, dispone che i membri dell'Impresa comune non siano responsabili per i debiti della stessa, affermando quindi la personalità giuridica perfetta di CLEAN SKY, e che questa sia tenuta a dotarsi delle assicurazioni necessarie. Sempre lo Statuto prescrive che la *Joint technology initiative* deve attuare ogni protocollo possibile al fine di evitare di incorrere in qualsiasi tipo di conflitto di interessi nello svolgimento delle proprie attività e che i membri eventualmente coinvolti nella definizione della documentazione necessaria all'espletamento di una procedura di gara d'appalto o di invito a presentare proposte non possano, per evidenti ragioni, concorrere per le stesse.

miglioramenti ambientali nel settore del trasporto aereo; (iii) creare un sistema di trasporto aereo fortemente innovativo basato sull'integrazione di tecnologie avanzate e dimostratori in scala reale, allo scopo di ridurre significativamente l'impatto ambientale del trasporto aereo tramite la riduzione del rumore e delle emissioni di gas, nonché il miglioramento dei consumi di carburante degli aeromobili; ed (iv) accelerare la creazione di nuove conoscenze, l'innovazione e la valorizzazione dei risultati della ricerca a dimostrazione delle tecnologie in questione e di un sistema pienamente integrato di sistemi, nel contesto operativo appropriato, al fine di rafforzare la competitività del relativo tessuto industriale aeronautico europeo.

Il Regolamento costitutivo dell'Impresa comune in analisi, per quanto concerne i fini della stessa, operante nel *range* dell'oggetto sociale sopra dettagliato, deve essere integrato e letto in combinato con quanto delineato in materia dal relativo Statuto societario che stabilisce, quali principali compiti ed attività di CLEAN SKY: (i) riunire una serie di DTI<sup>121</sup> focalizzandosi sulle tecnologie innovative e sullo sviluppo di dimostratori in scala reale; (ii) concentrare gli sforzi consentiti nell'ambito dei DTI su prodotti essenziali che possano contribuire al conseguimento degli obiettivi fissati dall'Europa nel settore dell'ambiente e della competitività; (iii) migliorare il processo di verifica delle tecnologie al fine di identificare e rimuovere gli ostacoli al futuro ingresso sul mercato; (iv) riunire le esigenze degli utilizzatori per orientare gli investimenti destinati alla ricerca e allo sviluppo verso soluzioni operative e commercializzabili; (v) attuare le attività di ricerca e sviluppo necessarie, anche mediante la concessione di sovvenzioni a seguito di inviti a presentare proposte<sup>122</sup>; (vi) concedere sovvenzioni per sostenere le attività di ricerca condotte dai propri membri e da altri enti selezionati a seguito di inviti a presentare proposte in conformità con i criteri aperti convenuti dal Consiglio di direzione; (vii) pubblicare le informazioni sui progetti, compreso l'importo del contributo finanziario di CLEAN SKY per ciascun beneficiario; (viii) garantire l'attribuzione di contratti di servizi e di forniture tramite gare d'appalto; (ix) mobilitare i fondi pubblici e privati necessari; (x) garantire il collegamento fra le attività nazionali e internazionali nel settore tecnico dell'Impresa comune, in particolare con l'Impresa comune SESAR (della quale si tratta nel proseguo del presente lavoro); (xi) informare tramite riunioni periodiche il Gruppo di rappresentanti degli Stati nazionali e coinvolgere l'ACARE nell'andamento delle linee di ricerca; (xii) informare i soggetti giuridici che hanno sottoscritto con CLEAN SKY una convenzione di sovvenzione in merito alle possibilità di ottenere dei prestiti presso la Banca europea per gli investimenti, in particolare mediante il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi RSFF; (xiii) incoraggiare la partecipazione delle piccole e medie imprese alle proprie attività, in linea con gli obiettivi del 7° Programma Quadro, stabilendo al riguardo pertinenti traguardi quantitativi; e (ix) sviluppare una stretta collaborazione ed assicurare il coordinamento con le attività europee, in

---

<sup>121</sup> Uno dei sei settori tecnologici in cui CLEAN SKY è chiamata ad operare.

<sup>122</sup> Per la locuzione «inviti a presentare proposte» di devono intendere gli inviti aperti per compiti specifici che portano alla selezione di un partner su base concorrenziale.



particolare del 7° Programma Quadro, con le altre attività nazionali e transnazionali ad esso collegate<sup>123</sup>.

In materia di riservatezza CLEAN SKY è tenuta alla protezione delle informazioni sensibili la cui divulgazione potrebbe essere pregiudizievole degli interessi dei propri membri o dei partecipanti alle attività. Il principio di riservatezza esposto deve trovare un bilanciamento nei confronti di un altro principio previsto nel Regolamento, ovvero quello di trasparenza delle attività della *Joint technology initiative*. A tale proposito è stabilito che il Regolamento CE/1049/2001<sup>124</sup> si applichi ai documenti detenuti dell'Impresa comune e che le decisioni adottate dalla stessa possano essere oggetto di denuncia dinanzi al Mediatore europeo o di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia secondo quanto previsto in materia dal TFUE<sup>125</sup>. Data la vocazione principe di CLEAN SKY di operare nella ricerca di frontiera nelle tecnologie aeronautiche, si assume di particolare rilevanza l'analisi di quanto disposto dal Regolamento costitutivo della stessa in materia di proprietà intellettuale. È a tale proposito stabilito che l'Impresa comune in parola adotti regole distinte disciplinanti la protezione, l'utilizzo e la diffusione dei risultati delle linee di ricerca sviluppate in base ai principi contenuti nel Regolamento CE/1906/2006<sup>126</sup>. Sempre in materia di proprietà intellettuale un'apposita sezione dello Statuto dell'Iniziativa tecnologica congiunta in esame pone alcune rilevanti statuizioni; in particolare si prescrive a carico dell'Impresa comune l'onere di inserire nelle convenzioni di sovvenzione dalla stessa sottoscritte opportune clausole in materia di proprietà intellettuale con l'obiettivo di promuovere la creazione di conoscenze e la loro valorizzazione, attribuendo i relativi diritti in modo equo e ricompensare l'innovazione conseguendo un'ampia partecipazione dei soggetti pubblici e privati ai progetti in

---

<sup>123</sup> Sotto il versante della programmazione delle attività della *Joint technology initiative* è previsto dal dato statutario che il Direttore esecutivo sia responsabile dell'elaborazione di una relazione annuale illustrante i progressi conseguiti insieme alle risultanze di bilancio. Tale relazione è chiamata inoltre ad illustrare il piano di esecuzione di tutte le attività dell'Impresa comune con particolare riferimento agli inviti a presentare proposte per attività di ricerca ed alle attività da conseguirsi mediante affidamento con procedura di evidenza pubblica. A fini di aumentare la trasparenza delle attività di CLEAN SKY è previsto inoltre che una copia verificata dal Consiglio di direzione della relazione sia a disposizione della comunità pubblica.

<sup>124</sup> Regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea.

<sup>125</sup> Inoltre CLEAN SKY è tenuta ad adottare le modalità pratiche per l'attuazione del Regolamento CE/1367/2006 sull'applicazione alle Istituzioni unionali delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

<sup>126</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del 7° Programma Quadro. I principi delineati dal dato normativo in esame prevedono che qualsiasi impresa, università, centro di ricerca o ogni altro soggetto giuridico, stabilito in uno Stato membro, in un Paese associato o in un Paese terzo, possa partecipare ad un'azione indiretta di ricerca a condizione che soddisfi delle condizioni minime. Queste sono costituite dalla partecipazione di almeno tre soggetti giuridici, ognuno dei quali deve essere stabilito in uno Stato membro od in un Paese associato (in nessun caso due di questi soggetti giuridici possono essere stabiliti nello stesso Stato membro o Paese associato) unitamente a che tutti e tre i soggetti giuridici siano indipendenti fra di loro.

risposta agli inviti a presentare proposte. Le suddette clausole in materia di proprietà intellettuale debbono comunque essere conformi al principio secondo cui ogni persona giuridica che abbia concluso una convenzione di sovvenzione con l'Impresa comune CLEAN SKY rimanga proprietaria delle informazioni detenute prima dell'adesione alla convenzione di sovvenzione, nonché dei diritti patrimoniali o altri diritti di proprietà intellettuale relativi a tali informazioni, le cui richieste di protezione siano state depositate prima della loro adesione alla convenzione di sovvenzione, necessari per l'attuazione del progetto o per l'utilizzo degli elementi nuovi derivanti dal progetto oltre che dei risultati, ivi comprese le informazioni, generate dal progetto in questione, indipendentemente dal fatto che possano essere protette o meno<sup>127</sup>.

Le modalità e le condizioni relative ai diritti di accesso ed alle licenze tra le persone giuridiche che hanno concluso una convenzione di sovvenzione con l'Impresa comune è stabilito siano definite dalla convenzione di sovvenzione stesse per quanto riguarda le conoscenze preesistenti e le conoscenze acquisite ai fini del completamento del progetto nonché le conoscenze acquisite per scopi di ricerca e le informazioni preesistenti necessarie per utilizzare le conoscenze acquisite per scopi di ricerca<sup>128</sup>. In ultimo è stabilito che, fatti salvi adeguati impegni di riservatezza, le persone giuridiche che abbiano concluso una convenzione di sovvenzione con l'Iniziativa tecnologica congiunta in parola siano tenute a divulgare le informazioni connesse alle conoscenze acquisite ed a diffondere le stesse secondo le modalità e le condizioni definite nelle convenzioni di sovvenzione medesime.

### **III.1.3 Governance gestionale**

Il contributo massimo dell'Unione europea a favore di CLEAN SKY è stabilito essere pari, per costi di funzionamento ed attività di ricerca, ad 800 milioni di Euro provenienti dallo stanziamento di bilancio assegnato alla tematica «Trasporti» del Programma Cooperazione attuativo del 7° Programma Quadro.

---

<sup>127</sup> Tali risultati devono ricomprendere i diritti patrimoniali di *copyright*, i diritti su disegni e modelli, i brevetti o altre forme analoghe di protezione. Le conoscenze acquisite elaborate congiuntamente devono altresì appartenere a tutti i partecipanti coinvolti nella loro elaborazione qualora non risulti possibile determinare il contributo rispettivo di ciascuno. Salvo dove diversamente convenuto, ciascun comproprietario deve avere diritto ad utilizzare gratuitamente le conoscenze acquisite elaborate congiuntamente nella propria attività commerciale e nell'ambito di future ricerche. I creatori di conoscenze acquisite sono tenuti, a mente dello Statuto di CLEAN SKY, ad adottare ogni misura ragionevolmente possibile per proteggerle, in particolare depositandone i relativi brevetti.

Qualora tali misure non vengano adottate dal creatore o dagli altri partecipanti al DTI con il consenso del creatore, l'Impresa comune stessa, agendo per il tramite del Comitato direttivo del DTI pertinente, ha facoltà di richiederne la protezione.

<sup>128</sup> Tale statuizione è stata oggetto di modifica rispetto ad una versione precedente ad opera della Decisione della Commissione europea 2009/520/CE recante modifica dell'articolo 23 paragrafo 4 dell'allegato del Regolamento CE/71/2008 del Consiglio che istituisce l'Impresa comune CLEAN SKY.

È previsto inoltre che il contributo erogato alla *Joint technology initiative* in parola per finanziare attività di ricerca debba ricomprendere il finanziamento di proposte eventualmente selezionate per mezzo di *call* su base aperta e concorrenziale, la cui procedura di valutazione e selezione deve assicurare che l'assegnazione di finanziamenti pubblici su base competitiva sia informata a principi di eccellenza e concorrenza e sia effettuata con l'ausilio di esperti indipendenti<sup>129</sup>. Per quanto concerne l'onere finanziario a carico del settore privato partecipante all'Iniziativa tecnologica congiunta in esame, è stabilito che questo debba essere almeno equivalente al contributo dell'Unione europea, nel quale contributo non devono essere comunque ricomprese le risorse successivamente acquisite dai *partner* su base competitiva, mediante invito a presentare proposte, al fine di svolgere attività di ricerca implementate dalla *Joint technology initiative* in parola<sup>130</sup>. Più dichiarazione di principio che stringente dettame paranormativo appare essere la statuizione secondo cui tutte le risorse dell'Impresa comune devono essere dedicate al perseguimento degli obiettivi della stessa. In merito alla classificazione delle stesse risorse si dettaglia che queste consistono nei contributi conferiti dai *partner* dell'Iniziativa tecnologica congiunta e dagli altri affiliati partecipanti<sup>131</sup>. I costi di funzionamento di CLEAN SKY è previsto debbano essere equamente ripartiti fra l'Unione europea, chiamata a finanziare il 50% dei costi totali e gli altri membri del settore privato, chiamati a finanziare mediante corresponsioni di cassa, il restante 50%<sup>132</sup>. Degno di nota appare lo sforzo efficientistico da adottarsi da parte di CLEAN SKY, alla lettera dello Statuto della stessa, in materia di supporto alle linee di ricerca utilizzando per le spese di parte corrente risorse significativamente inferiori rispetto a quelle destinate alle attività di ricerca e sviluppo considerate in conto capitale<sup>133</sup>. Oltre a

---

<sup>129</sup> Detti finanziamenti sono potenzialmente fruibili da soggetti pubblici o privati di ogni Stato membro o di altro Stato associato al 7° Programma Quadro. Le modalità del contributo finanziario a carico dell'Unione europea devono essere stabilite da un accordo generale e da relativi accordi attuativi da concludersi annualmente fra la Commissione europea ed i vertici di CLEAN SKY.

<sup>130</sup> Espresse disposizioni statutarie, nello specifico gli articoli 12 e 13, disciplinano le fonti di finanziamento e la gestione dei contributi alle attività di ricerca di CLEAN SKY.

<sup>131</sup> Per affiliato partecipante si deve intendere, a mente dello statuto di CLEAN SKY, una persona giuridica (i) posseduta o controllata direttamente od indirettamente da, o che possieda o controlli, o che sia soggetta alla stessa proprietà o controllo, di un Responsabile di DTI; (ii) registrata presso uno Stato membro dell'Unione europea o di altro Stato associato al 7° Programma Quadro e soggetta alla legislazione di tale Stato e (iii) partecipante alle attività del Responsabile del DTI o di altro componente attivo in un programma di ricerca dell'Impresa comune.

<sup>132</sup> È stabilito inoltre che i costi di funzionamento dell'Impresa comune debbano essere tenuti al di sotto del 3% degli stanziamenti globali, anche in natura, i cui eventuali residui per spese correnti non utilizzati debbano eventualmente essere ricondotti al finanziamento delle attività di ricerca.

<sup>133</sup> Diverso trattamento in merito alle condizioni di contribuzione viene riservato all'Unione europea rispetto i *partner* del settore privato. Infatti mentre questi ultimi sono tenuti alla corresponsione degli impegni assunti direttamente in base alle obbligazioni contrattuali è facoltà della Commissione europea di concedere il proprio contributo annuale previa verifica dell'assolvimento di tali prestazioni da parte dei membri privati e delle altre attività prestazionali correlate agli stessi. Qualora un membro dell'Impresa comune in esame o altro affiliato partecipante non rispetti i propri impegni in riferimento ai contributi concordati, è onere del Consiglio di direzione della *Joint technology initiative* il determinare l'esclusione dello stesso

precisare l'impossibilità di creazione di fondi extra bilancio, si prevede che l'Impresa comune CLEAN SKY sia proprietaria di tutti i beni materiali da essa realizzati o ad essa ceduti mentre restino di proprietà congiunta dei *partner* che li realizzano i prodotti materiali o immateriali afferenti allo sviluppo dei vari DTI. Come detto si stabilisce un regime di equivalenza nella ripartizione dei sovvenzionamenti per sostenere le attività di CLEAN SKY fra settore pubblico e settore privato. In particolare la norma statutaria prevede, fin dalla fase genetica dell'Impresa comune, che il contributo dell'Unione europea si sostanzia in un importo massimo di 400 milioni di Euro da assegnarsi ai responsabili dei vari DTI, in un importo massimo di 200 milioni di Euro da assegnarsi agli associati<sup>134</sup> ed in un importo di ulteriori 200 milioni di Euro da assegnarsi a *partner* selezionati mediante inviti a presentare proposte su base concorrenziale con particolare attenzione riposta nell'esigenza di garantire una partecipazione adeguata alle piccole e medie imprese<sup>135 136</sup>. Gli stanziamenti del settore pubblico europeo sopra dettagliati sono oggetto di un'ulteriore ripartizione sin dal dato statutario e nello specifico si destina il 24% per il DTI «aeromobile ad ala fissa intelligente», l'11% per il DTI «aeromobile ecologico per il trasporto regionale», il 10% per il DTI «aeromobile ad ala rotante ecologico», il 27% per il DTI «motori ecologici sostenibili», il 19% per il DTI «sistemi per operazioni rispettose dell'ambiente», il 7% per il DTI «progettazione ecocompatibile» ed infine il rimanente 2% per le spese di funzionamento del valutatore tecnologico<sup>137</sup>. Oltre che a contributi finanziari, ad eccezione della copertura dei costi di funzionamento della *Joint technology initiative*, è consentita la possibilità, si presume indirizzata essenzialmente alle industrie private *partner*, di conferire contributi in natura. Questi devono essere sottoposti ad una valutazione del loro valore e della pertinenza per l'esecuzione delle linee di attività di CLEAN SKY e devono essere approvati dal Consiglio di direzione della stessa. La procedura di valutazione dei beni conferiti in natura deve essere informata ai principi in materia

---

dalla partecipazione all'Impresa comune o l'adozione di altre eventuali misure precauzionali nelle more dell'adempimento contrattuale.

<sup>134</sup> Si nota che la ripartizione in descrizione, a mente del Consiglio, in rapporto di 1 a 2 rispecchia la prassi corrente in tema di partenariato pubblico-privato per progetti di ricerca e sviluppo nel settore dell'aeronautica, in cui la maggior parte del lavoro e del rischio è assunta dagli integratori principali.

<sup>135</sup> Tale contributo globale a carico dell'Unione europea si sottolinea come sia conforme al *ceiling* previsto nel 7° Programma Quadro per il finanziamento di attività di ricerca e sviluppo analoghe. In riferimento ai 200 milioni di Euro sopra indicati come da erogarsi su base competitiva, al fine di non lasciare inoperante alcun segmento di ricerca e quindi inutilizzati i relativi stanziamenti, è previsto che qualora un invito a presentare proposte resti senza risposta o non sia assegnato i membri della *Joint technology initiative* siano tenuti a provvedere loro stessi all'esecuzione dei compiti corrispondenti.

<sup>136</sup> Sotto un punto di vista fiscale si specifica che per essere considerati ammissibili al finanziamento unionale i costi sostenuti nell'attuazione delle attività di ricerca devono essere considerati al netto dell'imposta sul valore aggiunto.

<sup>137</sup> Ulteriori sottoripartizioni delle voci sopra elencate sono da determinarsi, nel corso della vita societaria dell'Impresa comune ad opera del Consiglio di direzione della stessa che attua tale processo decisionale sotto il controllo della Commissione europea in rispetto del principio di parità di trattamento fra i membri della *partnerhip*.

contenuti nel 7° Programma Quadro ai sensi dei quali i contributi in natura ai progetti sono valutati in base al loro valore prospettico *ex post* alla messa a sistema degli stessi alle attività di ricerca e secondo criteri di massima indipendenza. Il trattamento giuridico riservato al personale di CLEAN SKY presenta profili di significativo vantaggio dato che le norme adottate dalle Istituzioni unionali in materia sono da applicarsi anche al personale dell'Impresa comune ed al Direttore esecutivo della stessa. La *Joint technology initiative* in parola è tenuta ad esercitare nei confronti del proprio personale i poteri conferiti all'autorità che è investita statutariamente della nomina dei funzionari dell'Unione europea e dell'autorità autorizzata alla stipula dei contratti in base al regime applicabile agli altri agenti della stessa. Il numero degli effettivi è determinato nell'organigramma di CLEAN SKY da stabilirsi unitamente al bilancio annuale della stessa. Il personale dell'Impresa comune è previsto sia composto da agenti temporanei ed agenti contrattuali assunti per un periodo determinato soggetto ad eventuale proroga, sempre a tempo determinato, per una sola volta<sup>138</sup>. CLEAN SKY è tenuta inoltre ad adottare un regolamento finanziario conforme a quanto previsto in materia dal Regolamento CE/1605/2002<sup>139</sup> che potrà discostarsi da quanto a sua volta previsto dal Regolamento CE/2343/2002<sup>140</sup> qualora lo impongano esigenze specifiche di funzionamento dell'Impresa comune, previo accordo con la Commissione europea. È stabilito in aggiunta che CLEAN SKY disponga di proprie capacità di *audit* interno le cui funzioni sono esercitate sotto la responsabilità del Consiglio di direzione, tenuto ad adottare idonee disposizioni in materia proporzionali alle dimensioni ed alla portata dell'Impresa comune. Il regolamento finanziario di cui sopra è stato adottato dal CLEAN SKY nel 2008 con atto CSGB/0408/002<sup>141</sup>.

In merito al sistema di rapporto–valutazione–discarico relativo alle attività dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi, è stabilito che la Commissione europea presenti al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione annuale sui progressi compiuti dall'Impresa comune con particolare riferimento

---

<sup>138</sup> Specularmente al ciclo vita della *Joint technology initiative* in questione, è previsto che il periodo complessivo di assunzione non possa superare i sette anni e comunque non possa essere superiore alla durata prevista per l'Iniziativa tecnologica congiunta. Norma finanziaria di chiarezza, anche se non strettamente necessaria, impone che i costi relativi alle risorse umane a servizio di CLEAN SKY vadano ricompresi nelle voci stanziare a copertura dei costi correnti di funzionamento dell'Impresa comune. Infine è stabilito che al personale dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi si applichi il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.

<sup>139</sup> Il Regolamento in parola, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, sul punto dispone che «*La Commissione europea adotta un regolamento finanziario quadro degli organismi creati dalle Comunità, dotati di personalità giuridica e che ricevono effettivamente sovvenzioni a carico del bilancio. I regolamenti finanziari di questi organismi possono discostarsi dal regolamento quadro soltanto se lo impongano esigenze specifiche di funzionamento e previo accordo della Commissione europea*».

<sup>140</sup> Regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del Regolamento (CE)1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

<sup>141</sup> «*Financial rules of the CLEAN SKY Joint Undertaking. Annex to the Commission Decision accepting derogations requested by the CLEAN SKY Joint Undertaking to Regulation EC/2343/2002*» disponibile sul sito istituzionale dell'impresa comune [www.cleansky.eu](http://www.cleansky.eu).

all'attuazione, comprendente il numero di proposte presentate, di quelle selezionate ed infine finanziate, alla tipologia dei partecipanti (specie se piccole e medie imprese) ed alle statistiche delle spese ripartite per Stato partecipante o associato, ovvero per agglomerato di soggetti pubblici o privati afferenti al singolo Stato. Tale relazione deve infine contenere una reportistica delle valutazioni effettuate da valutatori tecnologici indipendenti. Al fine di segmentare con valutazioni *in itinere* maggiormente ampie di quelle annuali di cui sopra è stato previsto che la Commissione europea, assistita da esperti indipendenti, effettui una valutazione, in base a mandato stabilito previa consultazione dei vertici di CLEAN SKY, concernente la qualità e l'efficacia dell'Impresa comune ed i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi stabiliti<sup>142</sup>.

Infine, in riferimento al discarico per l'esecuzione del bilancio di CLEAN SKY, è previsto che questo venga dato dal Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, conformemente a quanto determinato nel citato regolamento finanziario dell'Iniziativa tecnologica congiunta. Particolarmente interessanti sono inoltre le misure stabilite dal Consiglio per la tutela degli interessi finanziari dei membri del partenariato pubblico-privato in esame e per la lotta alle frodi, essendo CLEAN SKY sul tema tenuta a garantire che gli interessi finanziari dei propri membri siano adeguatamente tutelati effettuando o facendo effettuare adeguati controlli interni o esterni. Qualora si riscontrino irregolarità è lo stesso Regolamento, si presume al fine di incentivare con una normazione stringente e di vantaggio l'adesione da parte dei soggetti privati alla *Joint technology initiative*, a prevedere il diritto dei membri di CLEAN SKY di riservarsi di ridurre o sospendere gli eventuali contributi in erogazione o di agire allo scopo di recuperare gli importi indebitamente versati<sup>143</sup>. Al fine di corroborare la *compliance* di tutela finanziaria dei membri dell'Impresa comune e di lotta alle frodi ed alla corruzione lo Statuto stabilisce espressamente che CLEAN SKY sia chiamata ad adottare ogni misura possibile per la corretta applicazione del Regolamento CE/1073/1999.<sup>144</sup> È inoltre previsto che l'Ufficio europeo per la lotta antifrode disponga nei confronti della *Joint technology initiative* in oggetto e

---

<sup>142</sup> A seguito di tale attività la Commissione europea è tenuta a comunicare al Consiglio le conclusioni valutative, corredate da osservazioni e, se necessario, proposte di modifica del Regolamento in esame o di cessazione anticipata della *Joint technology initiative*. Oltre alle due valutazioni complessive ad opera della Commissione europea, anche in ottica di miglioramento delle future Iniziative tecnologiche congiunte previste nel futuro Programma Quadro «Horizon 2020», è previsto che entro sei mesi dalla cessazione di CLEAN SKY la stessa Commissione europea produca una valutazione finale dell'Impresa comune i cui risultati dovranno essere presentati al Consiglio ed al Parlamento europeo.

<sup>143</sup> Non solo sono previsti controlli presso la stessa Impresa comune ma il Regolamento dispone il *munus* a favore di CLEAN SKY di effettuare verifiche *in loco* presso i beneficiari dei finanziamenti pubblici erogati dalla *Joint technology initiative*. A tale fine l'Iniziativa tecnologica congiunta in disamina è tenuta a garantire che le convenzioni ed i contratti di sovvenzione prevedano espressamente il diritto per la Commissione europea o la Corte dei conti europea di effettuare opportuni controlli e, qualora si accerti l'esistenza di irregolarità, di imporre sanzioni dissuasive e rispettose del principio di proporzionalità.

<sup>144</sup> Regolamento relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

del personale della stessa degli stessi poteri di cui dispone nei confronti dei servizi della Commissione europea<sup>145</sup>.

Al fine di una sana e prudente gestione economico-finanziaria dell'Impresa comune il testo statutario stabilisce che gli impegni finanziari della stessa non possano superare l'importo delle risorse finanziarie in disponibilità da imputarsi a bilancio e che, sul fronte delle entrate, ad eccezione della fase liquidatoria della *Joint technology initiative*, le eventuali eccedenze rispetto alle spese non possano essere trasferite in ripartizione ai membri della stessa dovendo restare nelle disponibilità in conto residui della *partnership* per l'innovazione. Sempre la norma statutaria, in merito al ciclo contabile di CLEAN SKY, stabilisce che sia responsabilità del Direttore esecutivo quella di dare esecuzione al bilancio dell'Impresa comune<sup>146</sup>. Lo stesso è tenuto inoltre, su base annuale, a presentare al Consiglio di direzione un progetto preliminare del piano di bilancio annuale che comprenda una previsione delle spese annuali per i due anni successivi, nonché l'organigramma del personale. In tale previsione le stime delle entrate e delle spese per il primo dei due esercizi devono essere stabilite al livello di dettaglio richiesto dalla procedura di bilancio interna di ciascun membro per quanto concerne i propri contributi finanziari all'Iniziativa tecnologica congiunta<sup>147 148</sup>.

### **Membri fondatori**<sup>149</sup>

AgustaWestland, Airbus, Airbus France SAS\*, Airbus Deutschland GmbH\*, Airbus España SL\*, Airbus UK Limited\*, Alenia, Alenia Aermacchi S.p.A.\*, Alenia SIA S.p.A.\*, Dassault Aviation, EADS-CASA, Eurocopter Deutschland GmbH\*, Fraunhofer Gesellschaft, Liebherr, Liebherr-Aerospace Toulouse S.A.S.\*, Liebherr-Elektronik GmbH\*, Thales, Thales ATM\*, Thales Systèmes

---

<sup>145</sup> Non appena costituita infine CLEAN SKY è stata chiamata ad aderire all'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea relativo alle indagini interne svolte dal citato Ufficio antifrode, indagine verso l'espletamento della quale l'Impresa comune è tenuta a fornire ogni necessaria forma di agevolazione.

<sup>146</sup> L'esercizio finanziario è previsto corrispondere all'anno civile.

<sup>147</sup> I membri del Consiglio di direzione, richieste ed ottenute eventuali informazioni supplementari, sono tenuti a comunicare al Direttore esecutivo le proprie osservazioni sul progetto preliminare del piano di bilancio annuale ed in particolare sulle stime delle entrate e delle spese per l'anno successivo. Tenendo considerazione delle osservazioni ricevute dal Consiglio di direzione, il Direttore esecutivo è quindi tenuto all'elaborazione del progetto di piano di bilancio per l'anno successivo da sottoporre all'approvazione del Consiglio stesso.

<sup>148</sup> Il piano di bilancio annuale ed il piano d'attuazione annuale per un determinato anno devono essere adottati dal Consiglio di direzione entro il termine dell'anno precedente. Entro due mesi, infine, dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario, il Direttore esecutivo è tenuto a sottoporre i conti ed il bilancio annuali dell'esercizio precedente all'approvazione del Consiglio di direzione ed alla conoscenza della Corte dei conti della Commissione europea. In materia di disciplina sull'attività di *public procurement* di CLEAN SKY è previsto infine dal testo statutario della stessa che questa predisponga tutti i meccanismi e le procedure necessarie per l'attuazione, la supervisione ed il controllo dei contratti per servizi e forniture.

<sup>149</sup> I membri fondatori contraddistinti da \* sono da considerarsi affiliati a membri fondatori responsabili di DTI.

Aéroportés\*, Thales Avionics Electrical System\*, Thales Communication\*, Thales Air Systems Division UK\*, Rolls–Royce, Rolls–Royce Deutschland GmbH\*, SAAB, Safran, Snecma, Turbomeca\*, Hispano Suiza\*, Aircelle\*, Techspace Aero\*, Snecma Propulsion Solide\*, Microturbo\*, Technofan\*, Sofrance\*, Messier Dowty\*, Messier Bugatti\*, Labinal\*, Sagem Sécurité Défense\*, Snecma Services\*, SMA\*.

### **Membri associati**

<b>Organizzazione</b>	<b>Stato</b>	<b>Cluster</b>	<b>Ruolo</b> <small>150</small>	<b>Tipo</b> <sup>151</sup>
Fiber Optic Sensors	Belgio	IGOR		PMI
KU Leuven	Belgio	IGOR		UNI
LMS International	Belgio	IGOR		IND
Micromega Dynamics	Belgio	IGOR		PMI
ReFiber ApS	Danimarca	RUAG		PMI
Dassault Aviation	Francia		R. DTI	IND
EADS–CCR	Francia			RIC
InterAC	Francia	IGOR		PMI
Onera	Francia			RIC
Safran	Francia		R. DTI	IND
Thales avionics	Francia		R. DTI	IND
Zodiac–ECE/IN	Francia			IND
Airbus	Francia–Germania		R. DTI	IND
EADS IW	Francia–Germania			IND
Euro Copter	Francia–Germania		R. DTI	IND
Akustik Technologie	Germania	IGOR		PMI
DIEHL Aerospace	Germania			IND
DLR	Germania			RIC
EADS–CRC	Germania			RIC
Fraunhofer GhF	Germania		R. DTI	RIC
HADEG Recycling GmbH	Germania	RUAG		PMI
Liebherr Aerospace	Germania		R. DTI	IND
MTU Aero Engines	Germania			IND
TU Hamburg–Harburg	Germania	RUAG		UNI
HAI	Germania			IND
IAI	Israele			IND
Aerosoft	Italia			PMI
Alenia Aeronautica Italia	Italia		R. DTI	IND
Avio S.p.A.	Italia			IND
CIRA	Italia	CIRA		RIC
CNR	Italia	Airgreen		RIC
CSM	Italia	Airgreen		RIC
DEMA	Italia	CIRA		PMI
Foxbit	Italia	Airgreen		PMI
GALILEO Avionica	Italia			IND
IMAST	Italia	Airgreen		RIC

<sup>150</sup> DTI: dimostratori tecnologici integrati.

<sup>151</sup> PMI: piccole e medie imprese; IND: settore industriale; RIC: enti di ricerca; UNI: università.



*Il partenariato pubblico privato per l'innovazione tecnologica: l'interazione fra Istituzioni e mercato nel sistema-Europa per lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza*

Piaggio S.p.A.	Italia	Airgreen		IND
Politecnico di Torino	Italia	Airgreen		UNI
Selex S.I.	Italia			IND
Sicamb	Italia	Airgreen		PMI
Università Bologna	Italia	Airgreen		UNI
Università Piemonte	Italia	Airgreen		UNI
Università Pisa	Italia	Airgreen		UNI
Università Torino	Italia	Airgreen		UNI
ATR	Italia-Francia			IND
Agusta Westland	Italia-Regno Unito		R.DTI	IND
ELSYS	Lituania	CIRA		PMI
University of Malta	Malta	GSAF		UNI
ADSE	Olanda			PMI
Aeronamic	Olanda	GSAF		PMI
Airborne Composite	Olanda	IGOR		PMI
Axxiflex	Olanda			PMI
CCM	Olanda	GSAF		IND
DNW	Olanda	IGOR		RIC
Euro Carbon	Olanda	IGOR		IND
HAN University	Olanda	IGOR		UNI
Microflown Technologies	Olanda	IGOR		PMI
NLR	Olanda	IGOR		RIC
Sergem	Olanda			PMI
Stork Aerospace	Olanda	NL		IND
TenCate Advances	Olanda	IGOR		IND
TNO	Olanda	NL		RIC
TU Delft	Olanda	IGOR		UNI
Uni. Twente	Olanda	IGOR		UNI
PZL-widnik	Olanda			IND
INCAS	Romania	CIRA		RIC
Aerostar	Romania	CIRA		IND
Avioane Craiova	Romania	CIRA		IND
STRAERO	Romania	CIRA		RIC
ANOTEC	Spagna	IGOR		PMI
EADS-CASA	Spagna		R. DTI	IND
ITP	Spagna			IND
Saab	Svezia		R. DTI	IND
Volvo Aero Corporation	Svezia			IND
EPFL Ecole Polytechnique	Svizzera	RUAG		UNI
ETH Zurich	Svizzera	RUAG		UNI
Huntsman Advanced	Svizzera	RUAG		IND
Icotec AG	Svizzera	RUAG		PMI
RUAG Aerospace	Svizzera	RUAG		IND
University NW	Svizzera	RUAG		UNI
Advanced Composites	Regno Unito	RUAG		PMI
Nottingham University	Regno Unito			UNI
QinetiQ	Regno Unito			RIC
Rolls-Royce	Regno Unito		R. DTI	IND
University of Cranfield	Regno Unito	GSAF		UNI

### **III.2 ENIAC per l'innovazione nel settore della nanoelettronica**

L'Iniziativa tecnologica congiunta ENIAC è chiamata ad operare in uno dei settori maggiormente considerati «di frontiera» e di vitale rilevanza strategica per la competitività del sistema industriale europeo, quale quello della nanoelettronica. Tale settore, fra i principali vettori per la crescita e l'innovazione, rappresenta un componente di particolare significatività in moltissimi campi applicativi, tra cui quello delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'informatica, del biomedicale e dei prodotti di largo consumo<sup>152</sup>. In tale contesto la creazione di un partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, come ENIAC – *Nanoelectronics Technologies 2020* si pone come quadro di coordinamento delle risorse dei finanziamenti e di integrazione degli sforzi di ricerca e sviluppo per la promozione di una sinergia fra settore pubblico ed industrie europee per assumere ruolo di traino, anche nel lungo periodo, del settore. L'Impresa comune ENIAC è stata infatti costituita con una particolare vocazione per la ricerca nel segmento della nanoelettronica dell'intelligenza-ambiente, ovvero nell'ideazione e successiva prototipizzazione di ambienti consapevoli della presenza umana e delle relative esigenze con applicazioni dirette nel campo sanitario, dell'energia, della mobilità, delle comunicazioni, dell'istruzione e del tempo libero. Scopo ultimo di ENIAC è quindi individuato nella creazione di una piattaforma, anche in termini di *network* futuro fra operatori pubblici e privati del settore, atta ad avere effetto moltiplicatore degli investimenti di lungo periodo nella nanoelettronica, creando una maggiore flessibilità nell'innovazione ed una massa critica tale da migliorare l'interazione fra ricerca e produzione nel settore in analisi. Con un impatto economico complessivo previsto dalla Commissione europea di oltre 100 miliardi di Euro e relative ricadute occupazionali di elevata qualità, ENIAC si pone nella strategia dei propri *partner* come risposta del sistema-Europa alla globalizzazione, a modelli economici e di ricerca in mutamento e alla complessità crescente dello sviluppo tecnologico di frontiera.

#### **III.2.1 Governance decisionale**

Il Regolamento del Consiglio (CE)72/2008 del 20 dicembre 2007 istitutivo dell'Impresa comune ENIAC – *Nanoelectronics Technologies 2020*, pone il proprio ancoraggio normativo nella Decisione 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il 7° Programma Quadro di ricerca in cui si

---

<sup>152</sup> Il valore dei componenti nanoelettronici nei prodotti innovativi è oggetto di una costante crescita con l'aggiunta di sempre nuove funzionalità di intelligenza artificiale intesa come la capacità di macchine, tipicamente calcolatori, di mostrare un'abilità e/o attività intelligente. Il settore in Europa è posto dinanzi a numerose sfide, fra cui quella derivante della costosa ed inutile frammentazione delle attività di ricerca, la crescente complessità dell'innovare nello specifico settore e la massiccia concorrenza delle nuove realtà industriali e tecnologiche emergenti, per prime quelle asiatiche. È a rischio, a mente delle Commissioni europee<sup>152</sup>, non solo una serie di opportunità commerciali a breve termine per la realizzazione di nuovi prodotti e servizi, ma anche la possibile perdita della capacità di innovare in un settore, quale quello della nanoelettronica, fra i maggiori settori potenziali di creazione di valore aggiunto e crescita nel lungo periodo.

prevede, come precedentemente esplicitato, un contributo unionale per l'istituzione di partenariati pubblico-privato a lungo termine che assumano la forma di Iniziative tecnologiche congiunte mediante Imprese comuni ai sensi dell'articolo 187 del TFUE. Con particolare riferimento al campo della nanoelettronica, il Consiglio pone in premessa la necessità di contribuire al coordinamento di tutte le iniziative europee al fine di realizzare sinergie con gli strumenti già attivati quali il programma «Eureka» nel settore della ricerca e sviluppo<sup>153</sup>. Si sottolinea inoltre come la costituzione di una *Joint technology initiative* nel settore della nanoelettronica sia stata caldeggiata anche nelle Comunicazioni della Commissione europea COM(2005)118<sup>154</sup> e COM(2005)330<sup>155</sup>, entrambe del 2005, proponenti un approccio nuovo e maggiormente ambizioso su vasta scala dei partenariati pubblico-privato in settori cruciali, come quello della nanoelettronica, di primaria importanza per la competitività dell'industria europea<sup>156</sup>.

La costituzione di un'Iniziativa tecnologica congiunta nel settore della nanoelettronica, a mente del Consiglio, deve infatti porsi come partenariato pubblico-privato sostenibile in grado di accrescere e sbloccare investimenti pubblici e privati nel settore, consentendo inoltre un coordinamento efficace dei finanziamenti provenienti dai programmi europei, da strumenti intergovernativi e dall'industria. Le attività dell'Impresa comune in analisi è previsto siano improntate sul *pattern* delineato da un'agenda di ricerca da elaborarsi in seno alla stessa Iniziativa tecnologica congiunta. Tale agenda, al fine di mantenere un costante calibro fra attività e scopi, è previsto sia oggetto di revisione periodica al fine di individuare le priorità di ricerca per lo sviluppo e l'acquisizione di competenze essenziali per le tecnologie nanoelettroniche nei vari settori di possibile applicazione, anche al fine di permettere l'emergere di nuovi mercati e nuove applicazioni sociali. Per conseguire tali risultati, secondo lo schema del Consiglio, ENIAC è chiamata ad incentrare le proprie attività al fine di raggiungere due importanti obiettivi, definibili quindi dei macrorisultati, ovvero quelli di potenziare ulteriormente l'integrazione e la miniaturizzazione dei dispositivi e rafforzarne la funzionalità. Il perseguimento degli obiettivi sopra descritti è volto a portare la *Joint technology initiative* in parola alla produzione di materiali, apparecchiature, architetture e sistemi di *packaging* mediante processi innovativi da applicarsi ai settori delle comunicazioni, dell'informatica, dei

---

<sup>153</sup> Si evidenzia come alcune imprese europee attive nel campo della nanoelettronica abbiano costituito la Piattaforma tecnologica europea ENIAC nell'ambito del 6° Programma Quadro che ha elaborato un'agenda strategica di ricerca sulla base di un'ampia consultazione delle parti interessate, tanto pubbliche quanto private.

<sup>154</sup> Costruire il SER della conoscenza al servizio della crescita.

<sup>155</sup> Azioni comuni per la crescita e l'occupazione. Il programma unionale di Lisbona.

<sup>156</sup> L'Impresa comune ENIAC si inserisce quindi come elemento propulsivo anche nel settore delle tecnologie per l'informazione come anche indicato nel rapporto del Gruppo di esperti indipendenti su ricerca, sviluppo ed innovazione istituito dopo il «Vertice di Hampton Court» nel gennaio 2006 che a tale proposito ha posto come modello di funzionamento per la ricerca del futuro la combinazione di fonti di finanziamento unionali, nazionali e dell'industria privata mediante strutture di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato che gestiscano, grazie alla propria struttura giuridica, le risorse in modo armonizzato.

trasporti, dell'assistenza sanitaria, dell'energia e della sicurezza<sup>157</sup>. L'Impresa comune ENIAC è stata perciò costituita ai sensi dell'articolo 187 del TFUE come organismo unionale dotato di personalità giuridica da riconoscersi pienamente da parte delle legislazioni nazionali in cui è volta ad operare al pari delle persone giuridiche riconosciute nei singoli relativi ordinamenti<sup>158</sup>. Il periodo di attività programmato per l'Iniziativa tecnologica congiunta è stabilito essere, al pari delle altre Imprese comuni analoghe, fino al 31 dicembre 2017. ENIAC ha i propri membri fondatori nell'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea, in alcuni Stati, ovvero il Belgio, la Germania, l'Estonia, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Italia, l'Olanda, la Polonia, il Portogallo, la Svezia ed il Regno Unito e, in qualità di *partner* privato, nell'associazione di diritto francese, rappresentante delle imprese operanti nel settore della nanoelettronica, AENEAS – *Association for European Nano Electronics Activities*.

Particolarmente contraddistinguente l'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi è la presenza fra i *partner* della stessa di una duplice categoria ascrivibile al settore pubblico: l'Unione europea ed una pluralità di Stati europei partecipanti nell'Impresa comune contestualmente sia come Stati membri dell'Unione europea sia come entità soggettivi statali *ex se*. La partecipazione alla *Joint technology initiative* in parola è aperta, oltre che ovviamente ai membri fondatori, ad altri successivi soggetti del settore pubblico e di quello privato che aderiscano agli obiettivi statutari della stessa, siano disposti ad assumere tutti gli obblighi derivanti dall'adesione ed abbiano qualità di Stati membri o associati al 7° Programma Quadro, di altro Stato che attui politiche o programmi di ricerca e sviluppo nel settore della nanoelettronica o, infine, qualsiasi altro soggetto giuridico in grado di apportare un contributo finanziario significativo alla realizzazione degli obiettivi tecnologici di ENIAC. Gli Stati membri e gli Stati associati all'Impresa comune sono chiamati a nominare un proprio rappresentante negli organi della stessa e designare il o i soggetti nazionali incaricati di assolvere i propri obblighi in relazione all'attuazione delle attività della *Joint technology initiative* per la nanoelettronica in esame<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> L'importanza e la portata degli obiettivi sopra esposti, le significative sfide poste nell'innovazione di un settore avanzato quale la nanoelettronica e le ingenti risorse impegnate accentrano nell'Impresa comune ENIAC un ruolo transnazionale e transettoriale tale da giustificare un possibile successivo intervento di sostegno dell'Unione europea comunque conforme al principio di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>158</sup> La personalità giuridica di ENIAC si esplica in particolar modo nella capacità della stessa di acquistare o alienare beni mobili o immobili e stare in giudizio.

<sup>159</sup> Il testo statutario norma anche le procedure di adesione ed eventuale recessione dall'Impresa comune. È infatti previsto che le istanze di adesione siano presentate al Consiglio di direzione con tre differenti tipologie procedimentali e di relativi differenti livelli di valutazione, a seconda che si tratti di Stati membri o Stati associati, di Stati terzi o di altri soggetti giuridici. Gli Stati membri o associati non fondatori possono infatti divenire membri dell'Impresa comune ENIAC semplicemente mediante notifica scritta al Consiglio di direzione della stessa di accettazione dello Statuto societario e delle altre norme che ne disciplinano il funzionamento. Le istanze invece poste da Paesi terzi, sottoposte ad un vaglio di maggiore entità, sono valutate dal Consiglio di direzione sulla base di una raccomandazione appositamente espressa dalla Commissione europea. Sul punto è possibile che la Commissione europea stessa, per rendere compatibile la partecipazione dello Stato terzo istante all'Impresa comune, proponga contestualmente una modifica del Regolamento

Inoltre, per quanto concerne le istanze di adesione presentate da altri soggetti giuridici, ritenendo di poter ascrivere a tale categoria sia realtà industriali singole che associazioni o consorzi di imprese attive nel settore della nanoelettronica, è sempre rimessa la decisione in merito al Consiglio di direzione che in tale funzione è chiamato ad adottare le proprie determinazioni in base alla pertinenza dell'adesione del soggetto richiedente e valutando prospetticamente il potenziale valore aggiunto all'Impresa comune. Per tutte e tre le tipologie procedurali sopra descritte, si ritiene con parziale superfluità in riferimento a quella degli Stati terzi, il dato statutario di ENIAC prevede che la Commissione europea sia tenuta a fornire tempestivamente al Consiglio di direzione della Società informazioni sulla valutazione da compiere. A parere di chi scrive si pone la riflessione di come uno statuto di una Impresa comune, sebbene allegato ad un Regolamento del Consiglio e parte integrante e sostanziale dello stesso, possa prevedere una disposizione, quale quella ora analizzata<sup>160</sup>, che imponga degli oneri non all'Iniziativa tecnologica congiunta di cui si statuisce la disciplina statutaria, ma a carico di un'Istituzione unionale quale la Commissione europea<sup>161</sup>.

Di particolare rilevanza sotto un punto di vista giuridico appare infine la disposizione che consente ai membri della *Joint technology initiative* in disamina, differentemente da quanto previsto per le altre Imprese comuni consorelle, di poter trasferire a terzi la propria qualità di membri, previo assenso del Consiglio di direzione<sup>162</sup>. In riferimento alla facoltà di recesso da ENIAC è previsto che ciascun membro della stessa se ne possa avvalere divenendo il medesimo effettivo ed irrevocabile trascorsi sei mesi dalla sua notifica agli altri membri dell'Impresa comune<sup>163</sup>. Apposita sezione del testo statutario è riservata alla fase liquidatoria dell'Impresa comune in riferimento, da avviarsi automaticamente a seguito dell'avvenuto termine stabilito di conclusione della vigenza della stessa o anticipatamente a ciò nel caso di cessazione anticipata per volontà dei *partner* o di ritiro unilaterale dalla compagine della *Joint technology initiative* della sola Commissione europea. Ai fini della procedura di liquidazione il Consiglio di direzione dell'Impresa comune è tenuto a nominare uno o più liquidatori ed a fornire opportune indicazioni sul procedersi. Nel corso della liquidazione ENIAC è tenuta a restituire allo Stato ospitante, il Belgio, qualsiasi elemento di sostegno fisico da quest'ultimo messo a disposizione ed a coprire le proprie residuali

---

costitutivo di ENIAC e del relativo atto statutario, fatto sempre salvo il corretto completamento dei negoziati fra lo Stato terzo e l'Impresa comune.

<sup>160</sup> Articolo 4 comma 4 dello statuto dell'Impresa comune ENIAC, allegato al Regolamento del Consiglio (CE)72/2008 del 20 dicembre 2007.

<sup>161</sup> Si evidenzia sul punto che, chiara l'intenzione del Consiglio di investire la Commissione europea dell'onere di «supporto valutativo» al Consiglio di direzione di ENIAC, tale disposizione non sarebbe dovuta essere stata inserita nello Statuto ma nel Regolamento di cui lo stesso è allegato.

<sup>162</sup> Sebbene tale disposizione sembra essere indicata per la terza categoria sopra descritta di *partner*, mal sembra applicarsi agli Stati terzi, per l'adesione dei quali è richiesta, come sopra dettagliato, una raccomandazione da parte della Commissione europea.

<sup>163</sup> Trascorso il semestre di cui sopra l'ex membro è considerato esonerato dalle proprie obbligazioni nei confronti dell'Iniziativa tecnologica congiunta ad eccezione per gli obblighi assunti prima dell'entrata in effettività del recesso.

obbligazioni con gli attivi detenuti. Qualsiasi eventuale eccedenza alla copertura dei passivi e per i costi di liquidazione, deve essere distribuita fra i *partner* esistenti al momento della liquidazione proporzionalmente ai contributi loro effettivamente erogati all'Impresa comune.

<p style="text-align: center;"><b>Governing Board</b> AENEAS and the Public Authorities Meetings chaired by IRC Chairperson</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approves Multi Annual Strategic Plan</li> <li>• Approves Annual Implementation Plan</li> <li>• Approves Rules of Procedure</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Executive Director</b> Secretariat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daily operation</li> <li>• Elaborates Annual Implementation Plan</li> <li>• Proposes Rules of Procedure</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Public Authorities Board</b> European Commission, ENIAC member States and associated countries</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approves Annual Work Plan, Calls for proposals</li> <li>• Approves grants</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Industry and Research Committee</b> Nominated by AENEAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborates Multi Annual Strategic Plan</li> <li>• Elaborates Annual Work Plan</li> </ul>

Sono previsti quali organi dell'Impresa comune per l'innovazione nel campo della nanoelettronica: il Consiglio di direzione, il Direttore esecutivo, il Comitato delle autorità pubbliche ed il Comitato dell'industria e della ricerca. Come regola residuale nell'attribuzione dei compiti di ciascun organo è previsto che ogni compito non specificatamente assegnato ricada nella competenza del Consiglio di direzione. Tale ultimo organo è composto dai rappresentanti dei membri di ENIAC e dal presidente del Comitato dell'industria e della ricerca. Ogni membro della *Joint technology initiative* in parola è tenuto a nominare i propri rappresentanti ed un capo delegazione il quale è anche detentore dei voti ascritti al membro che rappresenta nel Consiglio di direzione<sup>164</sup>. L'AENEAS e le autorità pubbliche dispongono dello stesso numero di voti, che devono rappresentare almeno il 90% del numero totale dei voti<sup>165</sup>. Fatto salvo quanto previsto per il periodo di avvio dell'Impresa comune in analisi, la ripartizione dei voti delle autorità pubbliche è stabilita annualmente in proporzione ai fondi che queste hanno impegnato per progetti nel corso dei due esercizi finanziari precedenti, fatta comunque salva la titolarità in capo alla Commissione europea di almeno il 10% dei voti<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> Allo scopo è stabilito che il presidente del Comitato dell'industria e della ricerca non abbia diritto di voto in tale consesso.

<sup>165</sup> Nella prima fase di vita dell'Impresa comune i voti sono stati distribuiti per metà all'AENEAS e per l'altra metà alle Autorità Pubbliche.

<sup>166</sup> Disposizione ulteriore di una certa complessità è quella che prevede che nel corso del primo esercizio e di ogni esercizio seguente durante il quale uno o più Stati membri di ENIAC abbiano impegnato fondi per progetti nel corso degli esercizi finanziari precedenti, la Commissione

In riferimento alle possibili successive adesioni è stabilito che i voti da attribuirsi a qualsiasi nuovo membro che non sia né uno Stato membro né associato, siano determinati dal Consiglio di direzione prima dell'effettiva adesione del *partner* del caso all'Impresa comune. Il processo decisionale all'interno del Consiglio di direzione è strutturato, in via generale e salvo specifiche disposizione contrarie, mediante l'assunzione delle decisioni con una maggioranza pari almeno al 75% dei voti. A chiusura si prevede che i rappresentanti non possano essere chiamati a rispondere, a titolo di responsabilità personale, degli atti compiuti in qualità di rappresentanti medesimi in seno al Consiglio di direzione stesso.

Il Consiglio di direzione di ENIAC è investito della responsabilità generale del funzionamento della stessa Impresa comune ed è deputato a sorvegliarne le attività funzionali e di ricerca. In particolare rientrano fra le specifiche attribuzioni del Consiglio di direzione: (i) la valutazione delle candidature e la decisione o la raccomandazione in merito al cambiamento dei membri dell'Impresa comune; (ii) la decisione di porre fine all'adesione all'Impresa comune da parte di qualsiasi membro che sia inadempiente e che non abbia posto rimedio all'inadempienza entro un periodo di tempo ragionevole fissato dal Direttore esecutivo, fatte salve le disposizioni del TFUE che garantiscono il rispetto del diritto unionale; (iii) l'adozione del regolamento finanziario di ENIAC; (iv) l'approvazione delle iniziative intese a modificare lo Statuto dell'Impresa comune; (v) l'approvazione del piano strategico pluriennale, con particolare riferimento all'agenda di ricerca; (vi) il controllo delle attività generali dell'Iniziativa tecnologica congiunta; (vii) il controllo dei progressi dell'attuazione del piano strategico pluriennale; (viii) l'approvazione del piano di attuazione annuale e della proposta di bilancio annuale compreso l'organigramma del personale; (ix) l'approvazione del rapporto di attività annuale, dei conti e del bilancio annuali; (x) la nomina, destituzione o sostituzione del Direttore esecutivo, la delineazione di orientamenti al Direttore esecutivo ed il controllo delle prestazioni dello stesso; (xi) l'istituzione, qualora ritenuto opportuno, di comitati o gruppi di lavoro per eseguire compiti specifici; (xii) l'adozione del regolamento interno all'Impresa comune; (xiii) l'assegnazione di tutti i compiti non esplicitamente attribuiti ad uno degli altri organi dell'Impresa comune ENIAC; e (xiv) l'adozione delle modalità pratiche per l'attuazione del precedentemente descritto Regolamento CE/1049/2001<sup>167</sup>.

---

europea detenga un terzo dei voti attribuiti alle autorità pubbliche mentre i restanti due terzi siano distribuiti in parti uguali tra gli Stati membri dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi.

<sup>167</sup> Sempre in riferimento al potere decisione del Consiglio di direzione è stabilito dal testo statutario dell'Impresa comune che l'Unione europea disponga, si presume a mezzo della Commissione europea, di un diritto di veto su tutte le decisioni riguardanti l'utilizzo dei suoi contributi finanziari, sulle decisioni riguardanti la liquidazione dell'Impresa comune ENIAC e sulle decisioni riguardanti i summenzionati punti (i), (ii), (iii), (v) ed (xii). Infine, in merito al regolamento di funzionamento interno del Consiglio di direzione, è prescritto che lo stesso si riunisca su base almeno semestrale, che le riunioni siano presiedute dal presidente del Comitato dell'industria e della ricerca, che generalmente il Direttore esecutivo di ENIAC partecipi alle riunioni e che, dato rilevante, il *quorum* dell'organo in parola sia costituito dalla Commissione europea, dall'AENEAS e da almeno tre rappresentanti degli Stati membri dell'Iniziativa tecnologica congiunta per l'innovazione nella nanoelettronica in esame.

Figura individuale di coordinamento ed impulso alle attività funzionali e di ricerca di ENIAC è rivestita dal Direttore esecutivo, configurato come il responsabile principale della gestione ordinaria dell'Impresa comune secondo le determinazioni del Consiglio di direzione<sup>168</sup>. Il Direttore esecutivo è nominato dal Consiglio di direzione per un periodo di tre anni a seguito di un invito a manifestare interesse pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e su altri canali informativi. A seguito di una prima valutazione delle *performance* dell'organo in analisi il Consiglio di direzione è previsto possa disporre un ulteriore periodo di proroga del mandato per un periodo comunque non superiore ai quattro anni. Come analizzato a proposito dell'Iniziativa tecnologica congiunta CLEAN SKY, tale configurazione di tre anni più quattro è potenzialmente disposta per permettere ad un singolo di dirigere l'Impresa comune per tutto il settennato di prevista durata della stessa.

Compiti principali del Direttore esecutivo sono: (i) la preparazione del piano d'attuazione annuale e del piano di bilancio annuale in collaborazione con il Comitato dell'industria e della ricerca per la loro sottoposizione al Consiglio di direzione per approvazione; (ii) il presiedere all'organizzazione ed all'esecuzione di tutte le attività necessarie alla realizzazione del piano annuale d'attuazione conformemente allo Statuto ed alle successive decisioni adottate dal Consiglio di direzione e dal Comitato delle autorità pubbliche; (iii) la preparazione della relazione d'attività annuale, dei conti annuali e dei bilanci annuali e la loro sottoposizione al Consiglio di direzione per l'approvazione; (iv) la presentazione al Consiglio di direzione per l'approvazione di eventuali proposte relative al funzionamento interno dell'Impresa comune; (v) la presentazione al Comitato delle autorità pubbliche, per l'approvazione, di eventuali proposte di norme procedurali per gli inviti a presentare proposte banditi dall'Impresa comune, con particolare riferimento alla procedura di valutazione e di selezione delle proposte di progetto; (vi) la gestione della pubblicazione degli inviti a presentare proposte, della procedura di valutazione e di selezione delle proposte e la conseguente negoziazione di convenzioni di sovvenzione per le proposte selezionate, nonché l'assicurare la successiva sorveglianza periodica e la verifica dei progetti nell'ambito del mandato affidato dal Comitato delle autorità pubbliche; (vii) la conclusione di convenzioni di sovvenzione per l'attuazione delle attività di ricerca e sviluppo e di contratti di servizio e fornitura necessari per il funzionamento dell'Impresa comune; (viii) l'autorizzazione di tutti i pagamenti dovuti; (ix) lo stabilire ed attuare i provvedimenti e le azioni necessarie per valutare i progressi realizzati nel perseguimento degli obiettivi di ENIAC ed in particolare quelli relativi alle attività di sorveglianza e di revisione contabile indipendenti per valutare l'efficacia e le prestazioni dell'Iniziativa tecnologica congiunta; (x) l'organizzazione dell'esame dei progetti e delle verifiche tecniche al fine di valutare i risultati in materia di ricerca e di sviluppo e di presentare al Consiglio di direzione relazioni accurate sui risultati complessivi; (xi) l'effettuazione, qualora

---

<sup>168</sup> Il Direttore esecutivo è anche il legale rappresentante dell'Iniziativa tecnologica congiunta. Questi è chiamato a svolgere i compiti che gli competono in piena indipendenza e risponde in via diretta della propria gestione al Consiglio di direzione.



necessario, delle verifiche finanziarie dei partecipanti ai progetti, direttamente oppure attraverso le autorità pubbliche nazionali, conformemente al regolamento finanziario dell'Impresa comune; (xii) la negoziazione delle condizioni di adesione dei nuovi membri di ENIAC per conto del Consiglio di direzione e nell'ambito del mandato di quest'ultimo; (xiii) la realizzazione di qualsiasi altra azione residuale necessaria per il perseguimento degli obiettivi dell'Impresa comune ENIAC, non prevista nel piano d'attuazione annuale, nei limiti ed alle condizioni stabilite dal Consiglio di direzione; (xiv) la convocazione e l'organizzazione delle riunioni del Consiglio di direzione e del Comitato delle autorità pubbliche e la partecipazione, qualora opportuno, come osservatore a tali riunioni; (xv) il fornire al Consiglio di direzione ogni informazione richiesta da quest'ultimo; (xvi) la presentazione al Consiglio di direzione di proposte afferenti alla struttura del segretariato; e (xvii) la produzione di studi di valutazione e di gestione dei rischi ed infine la proposizione al Consiglio di direzione di ogni eventuale accordo che l'Impresa comune sia tenuta a contrarre<sup>169</sup>.

Organo caratteristico dell'Iniziativa tecnologica congiunta ENIAC rispetto le altre Imprese comuni del genere è il Comitato delle autorità pubbliche, composto, come indicato nella stessa dicitura, dalle autorità pubbliche partecipanti al partenariato. Più che la qualifica di «pubbliche» sarebbe più indicato utilizzare quella di «governative», dato che anche l'Unione europea, partecipante all'Impresa comune in oggetto mediante la Commissione europea, appartiene alla sfera pubblica, a maggior ragione se si considera la dicotomia pubblico / privato riferita allo strumento di partenariato istituzionalizzato. È previsto in materia che ogni autorità pubblica nomini i propri rappresentanti ed un capo delegazione anche fungente da detentore del diritto di voto in seno al Comitato stesso. È inoltre stabilito che un terzo dei diritti di voto delle autorità pubbliche sia attribuito all'Unione europea mentre i due restanti terzi siano attribuiti annualmente ai diversi membri del Comitato proporzionalmente al proprio contributo finanziario alle attività dell'Impresa comune in riferimento l'anno

---

<sup>169</sup> A sostegno della funzione del Direttore esecutivo, per mezzo dello stesso dato statutario è istituito un Segretariato, sotto la guida e responsabilità del Direttore esecutivo, con il compito di: (i) fornire un servizio di segretariato agli organi di ENIAC; (ii) fornire un ausilio operativo per la valutazione delle proposte ed il controllo dei progetti, con particolare riferimento all'organizzazione degli inviti a presentare proposte ed alla preparazione degli esami dei progetti e delle verifiche tecniche; (iii) istituire e gestire un sistema adeguato di revisione contabile interna e di contabilità economico-finanziaria generale; (iv) eseguire i compiti finanziari, in particolare il versamento dei contributi finanziari dell'Impresa comune ai partecipanti ai progetti; (v) contribuire alla realizzazione delle attività di comunicazione con riferimento specifico alle relazioni pubbliche, alla pubblicazione ed alla diffusione di informazioni ed all'organizzazione di manifestazioni; (vi) gestire i bandi di gara per rispondere alle esigenze di acquisizione di beni e servizi da parte dell'Impresa comune conformemente al regolamento finanziario regolante le attività della stessa. I compiti di carattere non finanziario attribuiti al Segretariato possono infine essere affidati a soggetti esterni. Tali affidamenti devono comunque essere gestiti conformemente alle disposizioni in materia di *public procurement* disposte dal regolamento finanziario dell'Impresa comune.

sociale trascorso e con un limite massimo per ogni membro pari al 50% del numero totale di voti disponibili nel Comitato delle autorità pubbliche<sup>170</sup>.

A livello di processo decisionale è previsto che le determinazioni del Comitato delle autorità pubbliche siano assunte con una maggioranza almeno pari al 60% e che il rappresentante espresso dalla Commissione europea goda di un potere di veto relativo a tutte le questioni concernenti l'impiego del contributo unionale alla stessa Impresa comune. È infine stabilito che qualsiasi Stato membro o associato al 7° Programma Quadro che non sia membro dell'Impresa comune in analisi abbia la possibilità di partecipare al Comitato delle autorità pubbliche in qualità di osservatore, disponendo dell'accesso a tutti i documenti non segreti ed avendo la possibilità di fornire consulenza su qualsiasi decisione dallo stesso organo assunta. Il Comitato delle autorità pubbliche annovera fra i suoi principali compiti quelli di: (i) garantire la corretta attuazione dei principi di equità e trasparenza in relazione all'assegnazione dei fondi pubblici ai partecipanti ai progetti; (ii) discutere ed approvare il programma di lavoro annuale dell'Impresa comune su proposta del Comitato dell'industria e della ricerca con particolare riferimento ai fondi disponibili per gli inviti a presentare proposte; (iii) approvare le norme di procedura per gli inviti a presentare proposte, di valutazione, selezione e controllo *ex post* degli stessi; (iv) decidere in merito al contributo finanziario apportato dal bilancio di ENIAC a copertura degli inviti a presentare proposte, sentito il rappresentante dell'Unione europea; (v) approvare il contenuto e la pubblicazione degli inviti a presentare proposte; (vi) approvare l'assegnazione dei fondi pubblici alle proposte di progetti selezionate; (vii) decidere in merito alla percentuale del contributo finanziario destinato dall'Impresa comune ai partecipanti ai progetti selezionati su base competitiva, su proposta del rappresentante della Commissione europea, ed (viii) adottare un regolamento interno per il funzionamento del Comitato stesso<sup>171</sup>.

Ultimo organo dell'Impresa comune sulla nanoelettronica, rappresentante degli interessi del settore privato, è il Comitato dell'industria e della ricerca. I rappresentanti dello stesso, nella ragione numerica di 25 unità, sono nominati dalla summenzionata associazione AENEAS senza che il dato statutario si esprima in merito al processo di nomina degli stessi, rimandando, per converso, alla disciplina interna dell'associazione industriale in parola. Il Comitato dell'industria e della ricerca ha altresì il compito di: (i) elaborare un progetto di piano strategico pluriennale per l'Impresa comune con particolare riferimento al contenuto dell'agenda di ricerca ed al suo costante aggiornamento, agenda da sottoporre al vaglio del Consiglio di direzione; (ii) predisporre il progetto di

---

<sup>170</sup> Si prescrive inoltre che qualora meno di tre Stati membri abbiano comunicato al Direttore esecutivo dell'Iniziativa tecnologica congiunta il loro contributo finanziario, conformemente a quanto previsto dalle statuizioni statutarie e da eventuali accordi derivati, l'Unione europea detenga un terzo dei voti mentre i due terzi restanti siano distribuiti in parti eguali fra gli Stati membri e la stessa ENIAC.

<sup>171</sup> Tale regolamento deve conformarsi ai dettami statutarî a ciò appositamente previsti, prescriventi che il Comitato sia tenuto a riunirsi almeno due volte all'anno, ad eleggere nel proprio seno un presidente e di prevedere che il quorum dell'organo stesso sia costituito dalla presenza della Commissione europea e da almeno tre rappresentanti degli Stati membri *partner* di ENIAC.

programma di lavoro annuale con particolare riferimento alle proposte per delineare il contenuto degli inviti a presentare proposte che ENIAC abbia in programma di bandire; (iii) elaborare proposte riguardanti la strategia tecnologica, di ricerca e d'innovazione dell'Impresa comune; (iv) elaborare proposte concernenti la creazione di ambienti di innovazione aperti, l'incoraggiamento della partecipazione delle piccole e medie imprese alle attività di ENIAC, lo sviluppo di norme per la partecipazione alle linee di ricerca della stessa aperte e trasparenti anche in ottica di cooperazione internazionale, di diffusione dei risultati di ricerca e di relazioni pubbliche; (v) offrire consulenza agli altri organi della *Joint technology initiative* relativamente alla pianificazione ed al funzionamento dei programmi di ricerca e sviluppo, alla promozione di partenariati ed allo sblocco di risorse nel contesto europeo per meglio conseguire gli obiettivi di ENIAC sull'avanzamento tecnologico della nanoelettronica; (vi) costituire, qualora necessario, gruppi di lavoro coordinati da uno o più membri del Comitato dell'industria e della ricerca, come previsto anche per il Comitato delle autorità pubbliche; ed (vii) adottare un regolamento interno di proprio funzionamento rispettoso della cadenza almeno semestrale di riunione europea dell'organo in parola, dell'elezione nel proprio seno di un presidente che però, si nota, vede sottratto, a favore dell'AENEAS, il compito, in genere caratterizzante tale figura, di convocazione delle riunioni del Comitato<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Sempre in tema di responsabilità, il dato statutario prevede la non responsabilità dell'Impresa comune per il rispetto degli obblighi finanziari dei propri membri o dal fatto che uno degli Stati membri della *partnership* non onori i propri obblighi derivanti da inviti a presentare proposte da parte di ENIAC. Di converso i membri dell'Iniziativa tecnologica congiunta in parola non sono responsabili per gli obblighi assunti dall'Impresa comune oltre quanto previsto per il loro contributo massimale alla stessa dato che la loro responsabilità si configura come una responsabilità interna esclusivamente nei confronti dell'Iniziativa tecnologica congiunta e limitando il loro impegno alle sole contribuzioni previste. Fatti salvi i contributi finanziari dovuti dai partecipanti a progetti selezionati su base competitiva, la responsabilità finanziaria di ENIAC per le proprie obbligazioni si limita ai contributi che i *partner* hanno versato per le spese di funzionamento e ricerca. Lo Statuto impone infine ai vertici dell'Impresa comune di adottare e mantenere opportune coperture assicurative per le attività svolte.

In tema di responsabilità, ENIAC è chiamata a mente del Consiglio, a rispondere sia su base contrattuale che extracontrattuale. Per quanto concerne la prima forma di responsabilità è previsto che la stessa sia disciplinata dalle disposizioni contrattuali previste nel contratto o accordo del caso, mentre per quanto concerne profili di responsabilità extracontrattuale causati dal personale dell'Impresa comune nell'esercizio delle proprie funzioni, si deve far riferimento ai principi generali comuni alle leggi degli Stati membri<sup>172</sup>. In materia di competenza della Corte di giustizia, il Regolamento in disamina prevede che la stessa con riferimento alle controversie tra i propri componenti, in base ad ogni clausola compromissoria contenuta negli accordi e nei contratti conclusi dall'Impresa comune ENIAC, sui ricorsi promossi contro l'Impresa comune, anche contro le decisioni dei propri organi, conformemente alle disposizioni degli articoli 230 e 232 del TFUE ed infine sulle controversie relative al risarcimento dei danni causati dal personale dell'Impresa comune ENIAC nell'esercizio delle proprie funzioni. Per ogni altra eventuale questione non compresa in quelle ora dettagliate o contemplata da altra fonte normativa unionale è previsto che si applichi, con una clausola di chiusura comune alle altre Iniziative tecnologiche congiunte che potrebbe definirsi «di bandiera», la legge dello Stato in cui ha sede l'Impresa comune ENIAC, ovvero quella del Belgio.

### **III.2.2 Governance progettuale**

ENIAC si inserisce nel 7° Programma Quadro con riferimento al tema «Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni» afferente al programma specifico «Cooperazione». Scopi principali di tale Impresa comune sono: (i) la definizione e l'attuazione di un'agenda di ricerca per lo sviluppo di competenze essenziali per la nanoelettronica in vari settori d'applicazione al fine di rafforzare la competitività europea e la sostenibilità e per favorire l'emergere di nuovi mercati e di nuove possibili applicazioni sociali; (ii) il sostegno alle attività necessarie per l'attuazione dell'agenda di ricerca, in particolare mediante la concessione di sovvenzioni ai partecipanti ai progetti selezionati a seguito di inviti a presentare proposte concorrenziali; (iii) la promozione della costituzione di un partenariato pubblico-privato destinato a mobilitare ed a riunire gli sforzi unionali, nazionali e privati, a rafforzare gli investimenti complessivi nella ricerca e sviluppo nel settore della nanoelettronica ed a promuovere la collaborazione tra il settore pubblico e quello industriale; (iv) la realizzazione di sinergie ed il coordinamento degli sforzi europei in materia di innovazione nel settore della nanoelettronica, compresa, qualora possa essere creato un apprezzabile valore aggiunto, la progressiva integrazione nell'Impresa comune stessa con altre iniziative nel settore che siano attuate attraverso dispositivi intergovernativi di ricerca; e (v) la promozione del coinvolgimento delle piccole e medie imprese nelle attività della stessa in linea con gli obiettivi del 7° Programma Quadro<sup>173</sup>.

ENIAC è chiamata a sostenere le attività di ricerca e sviluppo mediante inviti a presentare proposte su base aperta e concorrenziale, la cui valutazione e selezione deve essere effettuata con criteri di indipendenza ed imparzialità. A tale proposito l'Impresa comune conclude convenzioni di sovvenzione con i partecipanti ai progetti per la realizzazione pratica degli stessi<sup>174</sup>. È fatta salva la possibilità per

---

<sup>173</sup> Le finalità generali dell'Impresa comune ENIAC, elencate nel Regolamento costitutivo della stessa, sono integrate dal testo statutario e nello specifico si articolano nel: (i) garantire la costituzione e la gestione sostenibile dell'Iniziativa tecnologica congiunta nel settore della nanoelettronica; (ii) definire il piano strategico pluriennale, comprensivo dell'agenda di ricerca, ed apportarvi le eventuali modifiche necessarie; (iii) definire ed eseguire i piani d'attuazione annuali per la realizzazione del piano strategico pluriennale; (iv) pubblicare inviti a presentare proposte, valutare le proposte e assegnare sovvenzioni ai progetti selezionati mediante procedure aperte, trasparenti ed efficaci, nei limiti delle risorse disponibili; (v) sviluppare una stretta cooperazione e garantire il coordinamento tra attività, organi e parti interessate europei, nazionali e transnazionali, con particolare riferimento al 7° Programma Quadro, al fine di creare un ambiente propizio all'innovazione in Europa ed ottenere migliori sinergie ed uno sfruttamento più adeguato dei risultati in materia di ricerca e sviluppo nel settore della nanoelettronica; (vi) seguire i progressi realizzati nel perseguimento degli obiettivi dell'Impresa comune; (vii) svolgere attività di comunicazione e diffusione; (viii) pubblicare informazioni sui progetti, ivi compresi i nominativi dei partecipanti e l'importo del contributo finanziario dell'Iniziativa tecnologica congiunta in esame per partecipante ed (ix) effettuare qualsiasi altra attività necessaria per conseguire gli obiettivi dettagliati nell'esaminato Regolamento.

<sup>174</sup> I termini e le condizioni di dette convenzioni devono essere conformi al regolamento finanziario e far riferimento a contratti di sovvenzione nazionali in linea con le ripartizioni fra Stati membri ed Unione europea. In funzione di ciò, per consentire l'attuazione dei progetti e l'assegnazione dei finanziamenti pubblici, ENIAC è chiamata a concludere accordi con i soggetti

gli Stati membri dell'Unione europea o associati al 7° Programma Quadro che non siano membri di ENIAC di convenire accordi di finanziamento analoghi a quelli sopra descritti. È inoltre stabilito essere onere statutario dell'Impresa comune in esame quello di istituire procedure per la sorveglianza ed il controllo delle attività di ricerca e sviluppo, con particolare riferimento alle disposizioni per il monitoraggio e la verifica tecnica dei progetti<sup>175</sup>.

Il finanziamento pubblico di progetti selezionati in seguito ad inviti a presentare proposte banditi da ENIAC è costituito da contributi finanziari nazionali degli Stati componenti la *Joint technology initiative* in esame conformemente alle norme procedurali e sostanziali che si applicano in materia di aiuti di stato. È previsto inoltre abbiano titolarità a beneficiare del finanziamento costituito dal contributo unionale alle attività di ricerca e sviluppo i soggetti giuridici con sede negli Stati membri di ENIAC che abbiano sottoscritto una convenzione di sovvenzione per un progetto con un'autorità nazionale a ciò competente a seguito di procedure competitive di aggiudicazione indette da ENIAC e altri soggetti giuridici con sede in Stati membri dell'Unione europea o in Stati associati al 7° Programma Quadro che non siano componenti dell'Impresa comune. In quest'ultimo caso tali Stati possono concludere accordi con ENIAC per consentire la partecipazione alle attività di ricerca sulla nanoelettronica delle imprese e degli enti di ricerca stabiliti nel loro territorio nazionale. Negli inviti a presentare proposte pubblicati dall'Impresa comune in studio deve essere specificato lo stanziamento di bilancio complessivo disponibile per ciascun invito. Nel bilancio devono altresì essere indicati gli importi stanziati a livello nazionale da ciascuno Stato *partner* di ENIAC ed il relativo importo stimato parallelamente dalla stessa. Negli inviti a presentare proposte devono essere inoltre precisati i criteri di valutazione in relazione agli obiettivi dell'invito nonché altri eventuali criteri di ammissibilità a livello nazionale o stabiliti dall'Impresa comune.

Il dato statutario stabilisce in aggiunta che il contributo finanziario di ENIAC alle disponibilità di ogni invito debba essere pari al 55% dell'importo totale stanziato dagli Stati *partner* della stessa *Joint technology initiative*, salvo decisione contraria del Comitato delle autorità pubbliche su proposta del rappresentante della Commissione europea. Dettagliata disciplina è delineata inoltre dallo Statuto in merito agli inviti, valutazione e selezione delle proposte presentate in risposta alle *call* bandite da ENIAC. Tale disciplina stabilisce che gli inviti a presentare proposte debbano essere aperti, in base al criterio di massima pubblicità possibile, ai partecipanti con sede negli Stati *partner* di ENIAC o in qualsiasi Stato membro dell'Unione europea o associato al 7° Programma Quadro e che i consorzi di partecipanti a proposte di progetti presentate in risposta agli inviti debbano comprendere almeno tre soggetti indipendenti l'uno dall'altro con sede, al fine di garantire elevati livelli di internazionalizzazione dei progetti, in almeno tre Stati differenti *partner* di ENIAC. Sulla base delle verifiche trasmesse dalle rispettive

---

nazionali designati a tale fine dagli Stati *partner* dell'Iniziativa tecnologica congiunta, conformemente al regolamento finanziario della stessa.

<sup>175</sup> A tale riguardo gli Stati membri dell'Impresa comune possono esigere l'accesso ai rapporti di monitoraggio e verifica tecnica in parola oltre ad altri eventualmente attuati dalla stessa.

autorità pubbliche, l'Impresa comune in analisi è chiamata a verificare la conformità dei potenziali partecipanti alle proposte di progetti ed al loro contributo, in funzione dei criteri di ammissibilità al finanziamento precedentemente definiti a livello nazionale e di Impresa comune. Per ragioni di economia procedimentale l'esito di tali verifiche deve essere comunicato ai potenziali partecipanti prima che essi completino la presentazione definitiva della propria proposta progettuale<sup>176</sup>. A seguito della valutazione delle proposte il Comitato delle autorità pubbliche deve, sempre alla lettera dello Statuto di ENIAC, stabilire una graduatoria delle proposte in base a criteri di valutazione predefiniti ed al contributo complessivo apportato dalle proposte esaminate al conseguimento degli obiettivi delle relative *call*<sup>177</sup>.

Infine, in merito al finanziamento dei progetti, lo Statuto dell'Iniziativa tecnologica congiunta sulla nanoelettronica prescrive che il contributo della stessa ai partecipanti ai progetti sia fissato sotto forma di percentuale dei costi totali sostenuti per l'attuazione del progetto, definiti dalle rispettive autorità di finanziamento sottoscriventi le convenzioni di sovvenzione. Tale percentuale, identica per tutti i partecipanti ai progetti per ogni invito a presentare proposte, deve essere fissata su base annuale dall'Impresa comune ed è previsto comunque che non debba essere superiore al 16,7%. Gli Stati componenti di ENIAC sono tenuti a stabilire convenzioni di sovvenzione con i partecipanti ai progetti conformemente alle norme nazionali che si applicano a tali soggetti, con particolare riferimento ai criteri di ammissibilità ed alle altre prescrizioni finanziarie e giuridiche. È inoltre possibile che i contributi finanziari nazionali degli Stati *partner* di ENIAC siano versati direttamente ai partecipanti ai progetti conformemente a convenzioni nazionali di sovvenzione<sup>178</sup>. L'Impresa comune ENIAC è tenuta, anche considerato il valore economico che i risultati finali o intermedi della ricerca scientifica nel campo della nanoelettronica possono avere e la loro possibile applicazione in settori strategici come quello della sicurezza, a proteggere le informazioni sensibili la cui divulgazione potrebbe pregiudicare gli interessi dei propri membri o di altri partecipanti ai progetti<sup>179</sup>. Obiettivo della

---

<sup>176</sup> È comunque prescritto che le procedure di verifica ora menzionate non debbano comportare ritardi significativi nella valutazione delle proposte e nell'iter della selezione. Le procedure di valutazione e selezione devono essere espletate con l'assistenza di esperti indipendenti chiamati a garantire che gli stanziamenti finanziari pubblici siano erogati conformemente ai principi di parità di trattamento, di concorrenza e di eccellenza.

<sup>177</sup> In ultimo, riguardo la disciplina sulla valutazione e selezione delle proposte presentate, è previsto che il Comitato delle autorità pubbliche sia chiamato a selezionare le proposte e ad assegnare i finanziamenti pubblici alle proposte scelte fino a concorrenza dell'importo disponibile in base al bilancio, tenendo considerazione dei criteri nazionali di ammissibilità delle verifiche effettuate. Le decisioni assunte a riguardo dal Comitato delle autorità pubbliche sono vincolanti anche per gli Stati componenti di ENIAC ed escludono qualsiasi altra procedura di valutazione o selezione alternativa.

<sup>178</sup> Gli Stati componenti di ENIAC sono inoltre tenuti a attuare ogni possibile misura per sincronizzare i termini, le condizioni, la conclusione delle convenzioni di sovvenzione ed il versamento tempestivo dei contributi finanziari.

<sup>179</sup> Sul fronte della trasparenza delle attività del partenariato pubblico-privato in studio è stabilito un rimando a quanto prescritto dal Regolamento CE/1049/2001 relativo alle modalità di accesso al pubblico di documenti delle Istituzioni unionali. Le determinazioni assunte in materia dall'Impresa

politica in materia di proprietà intellettuale, fissato dallo Statuto di ENIAC, permane comunque la promozione della creazione e valorizzazione delle conoscenze, il conseguimento di un'equa ripartizione dei prodotti della ricerca fra i vari operatori, la premialità dell'innovazione e l'assicurare un'ampia partecipazione, tanto di soggetti pubblici quanto privati, ai progetti di ricerca dell'Impresa comune.

Riferimento normativo di base per la disciplina della protezione della proprietà intellettuale e la diffusione dei risultati della ricerca è individuato nel citato Regolamento CE/1906/2006<sup>180</sup>. La disciplina statutaria in materia prevede che ENIAC sia proprietaria di tutti gli attivi materiali ed immateriali creati con le proprie risorse o che le siano stati conferiti, salvo disposizione contraria, per la costituzione della stessa. Tale disposizione sembra riferirsi prevalentemente ai *partner* del settore privato, nel caso AENEAS, poiché sono espressamente previsti a carico del settore industriale contributi in natura a differenza di quanto stabilito per il settore pubblico per il quale sono contemplati solo contributi di carattere finanziario. È inoltre previsto che l'Impresa comune in analisi sia tenuta a non conservare alcuna informazione<sup>181</sup> né diritto di proprietà intellettuale creati nell'ambito di un proprio progetto, intendendo per diritto di proprietà intellettuale ogni forma di privativa industriale in materia<sup>182</sup>. A fronte di ciò i partecipanti ai progetti è previsto restino proprietari degli elementi preesistenti al progetto, potendo gli stessi definire anche a scopo deflattivo di possibili contenziosi, in accordi scritti preliminari all'avvio dei lavori, i vari elementi da qualificarsi come

---

comune è previsto che possano essere oggetto di denuncia al Mediatore europeo ed in caso oggetto di ricorso presso la Corte di giustizia secondo le condizioni stabilite dagli articoli 195 e 230 del TFUE. In materia di protezione della proprietà intellettuale lo Statuto dell'Impresa comune in analisi pone una disciplina particolarmente dettagliata considerando l'esponenzialmente crescente livello di produzione di prodotti oggetto di privative industriali originati dal settore della nanoelettronica.

<sup>180</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del 7° Programma Quadro. I principi delineati dal dato normativo in esame prevedono che qualsiasi impresa, università, centro di ricerca o ogni altro soggetto giuridico, stabilito in uno Stato membro, in un Paese associato o in un Paese terzo, possa partecipare ad un'azione indiretta di ricerca a condizione che soddisfi delle condizioni minime. Queste sono costituite dalla partecipazione di almeno tre soggetti giuridici, ognuno dei quali deve essere stabilito in uno Stato membro od in un Paese associato (in nessun caso due di questi soggetti giuridici possono essere stabiliti nello stesso Stato membro o Paese associato) unitamente a che tutti e tre i soggetti giuridici siano indipendenti fra di loro.

<sup>181</sup> Per informazione si deve intendere, alla lettera dello statuto di ENIAC, ogni disegno, specifica, fotografia, campione, modello, processo, procedura, istruzione, software, relazione, documento o qualsiasi altra informazione tecnica o commerciale, *know-how*, dato o documento di qualsiasi natura, comprese le informazioni orali che non rientri in diritti di proprietà intellettuale.

<sup>182</sup> Devono essere ricompresi nell'accezione di «diritto di proprietà intellettuale», secondo quanto indicato dallo statuto di ENIAC, in particolare brevetti, modelli, certificati di utilità, diritti connessi a disegni industriali, diritti di autore, segreti commerciali, diritti relativi a database, diritti relativi alla topografia di semiconduttori, nonché tutte le registrazioni, richieste, divisioni, continuazioni, riesami e nuovi rilasci di un qualsiasi bene passibile di privativa industriale ad esclusione dei marchi e dei nomi commerciali.

«preesistenti» al progetto ad esso funzionali<sup>183</sup>. In materia di disciplina sul diritto di accesso<sup>184</sup> ai prodotti della ricerca, la norma statutaria prescrive che i partecipanti ad un dato progetto possano decidere di concedere diritti di accesso maggiormente ampi rispetto a quelli minimi previsti generalmente dall'Impresa comune, oltre alla facoltà di definire convenzionalmente quali elementi del progetto siano ad esso preesistenti, in modo da escluderli, visto il regime proprietario sopra descritto, dalle norme volte alla diffusione dei risultati della ricerca. Il diritto di accesso agli elementi preesistenti deve essere concesso agli altri partecipanti allo stesso progetto nei limiti di quanto necessario perché essi possano effettuare la propria quota di attività, a condizione che il membro originatore di tali elementi preesistenti disponga del diritto di concederli a terzi e comunque stabilendo convenzionalmente le condizioni di utilizzo<sup>185</sup> o trasferimento fra i vari partecipanti al progetto. Particolarmente interessante a tale proposito risulta l'analisi del concetto di «necessarietà» dell'utilizzo di elementi preesistenti per la corretta ottemperanza delle prestazioni da parte di partecipanti a progetti non detentori di essi, descritto dalla disciplina statutaria come quello che si configura in una data situazione allorquando vi sia l'indispensabilità tecnica dell'utilizzo di un dato elemento preesistente per l'avanzamento del progetto o in cui l'impiego di esso risulti necessario per non compromettere il corretto funzionamento di altri elementi di contesto. Per quanto concerne invece il diritto di accesso a nuovi elementi, la disciplina statutaria prescrive che esso sia concesso a tutti i partecipanti ad un determinato progetto se tali elementi si configurino come necessari perché questi possano effettuare la propria quota di attività e che la concessione del diritto in questione sia effettuata inderogabilmente secondo criteri di gratuità, non esclusività ed intrasferibilità<sup>186</sup>. In ultima statuizione in merito al diritto di accesso ai nuovi elementi di un dato progetto, è prevista la possibilità, previo accordo di tutte le parti interessate, di poter concedere a terzi il diritto di accesso a condizioni eque ed ai fini della prosecuzione di ulteriori attività di ricerca. Sempre in materia di protezione della proprietà intellettuale, lo

---

<sup>183</sup> Come principio di chiusura si stabilisce infine che gli eventuali nuovi elementi derivanti dal lavoro svolto nell'ambito dei progetti siano di proprietà dei partecipanti al progetto che producono tali elementi in conformità a quanto eventualmente stabilito dalle convenzioni di sovvenzione e nell'accordo di progetto del caso.

<sup>184</sup> Il «diritto di accesso» deve essere inteso come comprendente le licenze ed i diritti non esclusivi di uso degli elementi nuovi o preesistenti, ad esclusione del diritto di concedere in sublicenza, salvo che convenzionalmente previsto in accordo fra i vari partecipanti ad un progetto.

<sup>185</sup> Il concetto di «utilizzo» di elementi preesistenti è qualificato dal dato statutario come lo sviluppo, la creazione e la commercializzazione di un dato prodotto o processo per la prestazione di un'attività in un progetto di ricerca.

<sup>186</sup> In riferimento ai partecipanti ad un medesimo progetto è previsto infatti che essi beneficino dei diritti di accesso agli elementi preesistenti se ciò è necessario per l'utilizzo dei nuovi elementi derivanti dal progetto in questione, a condizione che il proprietario di tali elementi preesistenti sia titolare del diritto di concedere gli stessi. Anche tali diritti di accesso devono essere concessi su base non esclusiva, non trasferibile, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie. I partecipanti ad uno stesso progetto beneficiano inoltre dei diritti di accesso a titolo gratuito ed a condizioni adeguate, ai nuovi elementi se ciò è necessario all'impiego degli stessi nel progetto.



Statuto di ENIAC dispone un articolato sulla protezione, utilizzo e diffusione<sup>187</sup> degli elementi immateriali facenti parte, originariamente o in seconde fasi, di un progetto. A tale proposito è previsto che qualora un nuovo elemento sia in grado di generare entrate, il proprietario dello stesso debba operare in modo che tale elemento sia protetto in maniera adeguata ed efficace, tenendo conto dei propri interessi giuridici, specie se di natura commerciale, e di quelli degli altri partecipanti al progetto. Altresì ogni partecipante ad un progetto è tenuto a garantire che i nuovi elementi di cui sia riconosciuto originatore proprietario possano essere diffusi il più rapidamente possibile<sup>188</sup>.

Infine, per garantire l'Impresa comune da possibili comportamenti di *free riding* di alcuni partecipanti a progetti, è previsto che le pubblicazioni o le domande di brevetto depositate in relazione a nuovi elementi di un progetto debbano contenere una menzione che precisi che la loro incubazione ed ottenimento sia avvenuta con il sostegno finanziario di ENIAC. Tutte le attività di diffusione si prescrive infine che debbano essere compatibili con la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, degli obblighi di riservatezza e degli interessi giuridici dei relativi proprietari. La sezione statutaria dedicata ai profili di proprietà intellettuale termina con la disciplina della cessione dei nuovi elementi prodotti nelle attività di ricerca nei progetti di ENIAC. È a ciò stabilito che qualora un partecipante ceda la proprietà su nuovi elementi, questi debba contestualmente estendere al cessionario i propri obblighi in materia di attribuzione dei diritti di accesso, diffusione ed utilizzo e che fatti salvi infine gli obblighi di riservatezza, quando un partecipante si faccia cedente, come sopra indicato, delle proprie obbligazioni, questi è, per converso, tenuto ad informare preventivamente gli altri partecipanti del progetto nel cui contesto l'elemento è ceduto fornendo al contempo loro esaurienti indicazioni sul potenziale cessionario. A seguito di tale informativa i partecipanti hanno facoltà di esprimere proprie opposizioni alla cessione nel caso in cui individuino pregiudizi dei propri diritti per mezzo di tale operazione, operazione che non è possibile concludere fino al positivo accordo in materia di tutti i partecipanti al progetto di riferimento.

### **III.2.3 Governance gestionale**

Il Regolamento di interesse regola il contributo massimo da parte dell'Unione europea, mediante la Commissione europea, per le spese di funzionamento e le

---

<sup>187</sup> Per «diffusione» si deve intendere la divulgazione dei nuovi elementi con ogni mezzo che risulti adeguato ad eccezione della divulgazione derivante dalle misure adottate per proteggere tali elementi.

<sup>188</sup> In ogni caso il dato statutario prescrive che tutte le attività di diffusione debbano essere compatibili con la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e con gli interessi giuridici dei proprietari dei nuovi elementi e che prima di ogni attività di diffusione relativa ad informazioni preesistenti, nuove o riservate, che appartengano ad altri partecipanti allo stesso progetto o di altri dati od informazioni combinati con informazioni preesistenti, nuove o riservate di tali partecipanti, i relativi titolari abbiano diritto a ricevere una notifica preventiva a seguito della quale, entro il termine di 45 giorni, possano sollevare obiezioni qualora la diffusione stessa sia lesiva dei loro interessi giuridici.

attività di ricerca, da assegnarsi prevalentemente mediante inviti aperti e concorrenziali a presentare proposte, di ENIAC pari a 450 milioni di Euro provenienti dagli stanziamenti di bilancio generale sul programma specifico «Cooperazione» del 7° Programma Quadro. Le attività di ENIAC è stabilito siano finanziate congiuntamente da contributi finanziari versati ratealmente e da contributi in natura da parte dei propri membri destinati a coprire sia i costi di funzionamento che le attività di ricerca e sviluppo. Tutte le risorse nelle disponibilità di ENIAC devono essere utilizzate per le due sopra scritte finalità. In particolare le risorse a disposizione dell'Impresa comune in parola è stabilito si compongano di: (i) contributi dei membri per le spese di funzionamento dell'Impresa comune; (ii) un contributo unionale destinato a finanziare le attività di ricerca e sviluppo; (iii) eventuali entrate generate dal partenariato in studio e (iv) da ogni altra disponibilità finanziaria pervenuta ad ENIAC. Gli interessi prodotti dai contributi versati dai membri della *Joint technology initiative* devono essere considerati entrate dell'Impresa comune<sup>189</sup>.

Le attività di ricerca e sviluppo sono altresì coperte mediante: (i) un contributo finanziario dell'Unione europea per un importo massimo di 440 milioni di Euro per il finanziamento di progetti, suscettibile di maggiorazione in caso di inutilizzo parziale degli stanziamenti unionali di funzionamento dell'Impresa comune; (ii) contributi finanziari degli Stati membri di ENIAC per un importo complessivo non inferiore a 1,8 volte il contributo finanziario erogato dall'Unione europea. Tali contributi finanziari devono essere versati ai partecipanti ai progetti per le attività di ricerca e sviluppo. Ogni anno gli Stati membri sono tenuti a comunicare al Direttore esecutivo gli impegni finanziari nazionali riservati agli inviti a presentare proposte che devono essere resi pubblici, tenendo conto della portata delle attività di innovazione tecnologica da finanziare oggetto degli inviti; e (iii) da contributi in natura da parte delle organizzazioni di ricerca scientifica che partecipano ai progetti, pari alla propria parte dei costi ammissibili necessari per la realizzazione dei progetti, definiti sulla base della regolamentazione delle autorità di finanziamento emettenti le convenzioni di sovvenzione. Nel corso della durata totale di ENIAC il contributo complessivo industriale è previsto debba risultare

---

<sup>189</sup> La norma statutaria prevede inoltre che ogni soggetto giuridico non *partner* di ENIAC possa apportare un contributo in natura od in disponibilità finanziarie alle risorse dell'Impresa comune, conformemente alle condizioni ed alle modalità negoziate dal Direttore esecutivo per conto del Consiglio di direzione nel quadro delle competenze di quest'ultimo. I costi di funzionamento dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi sono sostenuti: (i) dall'AENEAS con un contributo pari al massimo a 20 milioni di Euro od all'1% dell'importo del costo totale di tutti i progetti, prendendo in considerazione l'importo più elevato dei menzionati due, ma comunque non superiore a 30 milioni di Euro; (ii) dall'Unione europea con un contributo per un importo massimo di 10 milioni di Euro, calcolando che la parte di tale contributo rimasta eventualmente inutilizzata debba essere imputata a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo dell'Impresa comune; (iii) dagli Stati membri mediante l'apporto di contributi in natura ai costi di funzionamento facilitando l'esecuzione dei progetti e la concessione di finanziamenti pubblici; e (iv) da contributi dell'Unione europea e dell'AENEAS messi a disposizione conformemente alle disposizioni del piano di bilancio annuale mediante pagamento rateale in funzione delle necessità dell'Impresa comune.

uguale o superiore al contributo globalmente erogato dalle autorità pubbliche<sup>190</sup>. Consimilmente a quanto stabilito per le altre *Joint technology initiative* del 7° Programma Quadro, anche alle risorse umane ed al Direttore esecutivo di ENIAC è previsto si applichi il regime proprio degli agenti dell'Unione europea e le norme in relazione a ciò derivate adottate congiuntamente dalle Istituzioni unionali. Il numero degli effettivi in organigramma a servizio di ENIAC è previsto che sia determinato annualmente in allegato al bilancio dell'Impresa comune<sup>191</sup>. Rilevante inoltre la disposizione, non presente ad esempio a favore di CLEAN SKY, che consente all'Iniziativa tecnologica congiunta per l'innovazione nella nanoelettronica in studio di adottare disposizioni per il distacco di esperti, si suppone prevalentemente con rapporto di impiego presso istituzioni governative nazionali o unionali, presso la stessa. Prevista inoltre l'applicazione per il personale di ENIAC del protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea. Il Regolamento costitutivo di ENIAC stabilisce che la stessa sia tenuta ad adottare un regolamento finanziario in conformità, salvo specifiche eccezioni originate da particolari esigenze operative e previo *placet* della Commissione europea, al Regolamento CE/2343/2002<sup>192</sup>. Ulteriore disposizione attribuisce espressamente all'Iniziativa tecnologica congiunta capacità di revisione contabile interna. Il regolamento finanziario in parola è stato adottato con atto di cui protocollo ENIAC-GB-60-09. In tema di rapporto-valutazione-discoarico operato dalla Commissione europea in merito le attività di ENIAC, il Regolamento in esame prevede che la menzionata Istituzione unionale presenti al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione annuale sui progressi realizzati dall'Impresa comune contenente una descrizione dettagliata della selezione, finanziamento ed attuazione delle proposte selezionate, suddivise per Stato di provenienza, con un particolare riferimento alla partecipazione delle piccole e medie imprese<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> I contributi finanziari, tanto per le spese di funzionamento che per il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo, è previsto che siano versati ratealmente conformemente alle relative disposizioni di bilancio annuale della *Joint technology initiative*. È inoltre previsto che qualora uno dei membri di ENIAC non adempia ai propri impegni in materia di contribuzioni finanziarie all'Impresa comune, il Direttore esecutivo notifichi a tale membro la propria inadempienza stabilendo contestualmente un termine ragionevole entro cui ovviare alla stessa. Qualora entro detto termine non si sia onorata l'obbligazione precedentemente assunta, è dovere del Direttore esecutivo di convocare una riunione europea del Consiglio di direzione per decidere se porre fine o meno all'adesione del *partner* inadempiente o adottare ogni altra misura da applicarsi fino a quando lo stesso ridivenga adempiente. Infine, sul regime proprietario dei beni in disponibilità dell'impresa, lo Statuto dispone che quelli in natura pervenuti nella disponibilità della stessa, siano da considerarsi anche di sua proprietà.

<sup>191</sup> Sotto un punto di vista di regimi contrattuali adottabili, è stabilito che il personale sia inquadrato in agenti temporanei ed agenti contrattuali assunti per un periodo determinato oggetto di proroga per una sola volta per un solo ulteriore periodo determinato. Il periodo complessivo di assunzione è comunque contingentato al massimale previsto per la durata dell'Impresa comune, ovvero sette anni o inferiore in caso di anticipata cessazione delle attività della stessa.

<sup>192</sup> Regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del Regolamento (CE)1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

<sup>193</sup> Sono inoltre previste due sessioni di valutazione intermedie prefissate ed a tale scopo è previsto che la Commissione europea, assistita da esperti indipendenti e consultati gli organi della *Joint*

È espressamente stabilita la facoltà a favore dei *partner* di ENIAC, in caso di irregolarità, di riservarsi il diritto di recuperare gli importi indebitamente spesi anche mediante la riduzione o la sospensione del versamento dei contributi dovuti al partenariato pubblico-privato. Anche in funzione di norma di rimando e salvaguardia è prevista l'applicazione, da parte di ENIAC, delle disposizioni previste da Regolamento CE/1073/1999.<sup>194</sup> L'Impresa comune è tenuta ad effettuare, in funzione di tutela degli interessi dei propri membri, controlli *in loco* e verifiche finanziarie presso i beneficiari dei finanziamenti pubblici assegnati dalla stessa. Tali controlli possono essere effettuati sia direttamente da personale di ENIAC che da personale degli Stati membri a ciò incaricato presso i relativi territori nazionali. Le descritte attività di verifica, specie in caso di segnalazione di irregolarità, possono essere integrate da controlli effettuati, sia presso ENIAC che presso i beneficiari dei finanziamenti della stessa, da parte della Commissione europea o della Corte dei conti a cui possono seguire sanzioni rispettose del principio di proporzionalità ed orientate alla dissuasione da comportamenti irregolari<sup>195</sup>. Ulteriori disposizioni statutarie in materia finanziaria prevedono che gli impegni di ENIAC non possano superare le risorse finanziarie disponibili o imputate a bilancio dai propri membri, che, ad eccezione della fase liquidatoria dell'Impresa comune, le eventuali eccedenze rispetto alle uscite non possano essere riversate a favore dei *partner* dell'Iniziativa tecnologica congiunta e che sia compito del Direttore esecutivo quello di provvedere all'esecuzione del bilancio<sup>196</sup>. A seguito di quanto delineato è previsto che i membri del Consiglio di

---

*technology initiative* proceda ad una valutazione concernente la qualità e l'efficacia delle attività della stessa ed i progressi compiuti in relazione al piano di ricerca e sviluppo prestabilito. Le risultanze di dette valutazioni devono essere successivamente trasmesse al Parlamento europeo ed al Consiglio unitamente alle conclusioni in merito della Commissione europea e ad eventuali raccomandazioni concernenti anche, se necessario, proposte di modifica del Regolamento in parola od eventuale cessazione anticipata della stessa Impresa comune. È comunque previsto che entro sei mesi dalla cessazione delle attività dell'Impresa comune la Commissione europea, assistita da esperti indipendenti, proceda ad una valutazione conclusiva dell'Impresa comune le risultanze della quale devono essere trasmesse al Parlamento europeo ed al Consiglio. Infine si prevede che il discharge per l'esecuzione del bilancio di ENIAC sia onere attribuito al Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio. Relativamente alla protezione degli interessi finanziari dei componenti di ENIAC e di misure antifrode è previsto che la stessa Impresa comune sia tenuta a garantire che gli interessi finanziari dei propri membri siano adeguatamente protetti effettuando o facendo effettuare opportuni controlli interni od esterni.

<sup>194</sup> Regolamento relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>195</sup> Infine è previsto che l'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) disponga, nei confronti di ENIAC e del personale della stessa, degli stessi poteri di cui dispone nei confronti dei servizi della Commissione europea. Oltre a dover favorire l'espletamento delle eventuali svolte dall'OLAF, la *Joint technology initiative* è inoltre tenuta ad aderire all'Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea relativo alle indagini interne agli organismi unionali svolte dall'OLAF. Le funzioni di revisione contabile interna sono previste dallo Statuto dell'Impresa comune essere a carico del Consiglio di direzione, che a tale proposito assume relative determinazioni tenendo conto delle dimensioni e della portata dell'Impresa comune stessa.

<sup>196</sup> In riferimento al sistema di reportistica contabile è stabilito che ogni anno il Direttore esecutivo sia tenuto a presentare al Consiglio di direzione una bozza preliminare del piano di bilancio annuale comprendente una previsione delle spese annuali per i due anni successivi, nonché

direzione debbano comunicare al Direttore esecutivo i propri commenti sullo schema preliminare di bilancio annuale ed in particolare sulle previsioni di risorse e spese per l'esercizio sociale successivo. Conseguentemente il Direttore esecutivo è previsto sia tenuto ad elaborare un progetto di bilancio per l'anno a venire di concerto con il Comitato dell'industria e della ricerca, tenendo conto dei commenti ricevuti dai membri del Consiglio di direzione, da sottoporre infine al vaglio di quest'ultimo organo. Entro due mesi dalla chiusura di ogni esercizio finanziario il Direttore esecutivo è tenuto infine a sottoporre i conti ed il bilancio dell'anno precedente all'approvazione del Consiglio di direzione unitamente alla Corte dei conti ed alla Commissione europea per la loro approvazione. In tema di programmazione delle attività dell'Impresa comune in analisi sono individuati, a livello statutario, due documenti fondamentali: il piano strategico pluriennale che definisce le strategie fondamentali per la realizzazione degli obiettivi di ENIAC e l'agenda di ricerca, documento questo essenzialmente focalizzato sui principali segmenti di innovazione attivati. A questi si aggiunge il programma di lavoro annuale che stabilisce la portata ed il bilancio assegnato agli inviti a presentare proposte in funzione della sopra menzionata agenda di ricerca per un determinato anno. Il piano d'attuazione annuale in parola, da presentarsi una volta redatto al vaglio del Consiglio di direzione, deve essere elaborato al fine di illustrare nei dettagli le linee progettate per l'esecuzione di tutte le attività della *Joint technology initiative* in studio su base annuale con particolare riferimento alle azioni da attuare mediante inviti a presentare proposte<sup>197 198</sup>. In tema di sistema di acquisizione di beni e servizi da parte di ENIAC è statutariamente previsto infine che la stessa predisponga tutti i meccanismi e le procedure appropriate per l'attuazione, la supervisione ed il controllo dei contratti di servizi e forniture necessari per il funzionamento della stessa. Si conclude con la previsione per cui a livello statutario è inoltre prevista l'adozione da parte dei vertici di ENIAC di idonee misure al fine di evitare di incorrere in situazioni di conflitto di interesse di qualsiasi genere nello svolgimento delle proprie attività.

---

l'organigramma del personale dell'Impresa comune. In tale previsione le stime delle entrate e delle spese per il primo dei due esercizi contemplati devono essere stabilite in modo dettagliato tanto quanto necessario al fine di soddisfare i livelli di approfondimento richiesti dai vari membri di ENIAC per conformarsi alle proprie procedure interne di bilancio. Il Direttore esecutivo è inoltre tenuto a fornire al Consiglio di direzione tutte le eventuali informazioni a riguardo dallo stesso organo richieste.

<sup>197</sup> Specularmente al piano sopra descritto è prevista, a rendicontazione delle attività, l'elaborazione di una relazione annuale delle attività con lo scopo di illustrare i progressi realizzati dall'Impresa comune nel corso dell'esercizio sociale rispetto al piano strategico pluriennale ed al piano di attuazione annuale per l'esercizio di riferimento in addizione ad un focus sulla partecipazione delle piccole e medie imprese alle attività di ricerca e sviluppo di ENIAC.

<sup>198</sup> Al fine di garantire la massima trasparenza delle attività del partenariato pubblico-privato, in parola, come d'altronde previsto anche in riferimento agli altri casi analoghi oggetto del presente elaborato con alcune eccezioni derivate dalla connessione delle attività di ricerca ad interessi sensibili quale ad esempio la sicurezza, il Consiglio di direzione è chiamato a mettere a disposizione della comunità sociale una versione pubblicabile del piano strategico pluriennale, del piano annuale di esecuzione e della relazione conclusiva delle attività.

### **III.3 IMI per l'innovazione nel settore biofarmaceutico**

Obiettivo dell'Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi IMI è rendere l'Europa lo scenario maggiormente attrattivo per gli investimenti privati in ricerca e sviluppo nel settore farmaceutico. Parallelamente a ciò l'IMI è chiamata a fornire ai cittadini europei un migliore accesso a medicinali di elevata qualità<sup>199</sup>. Il processo di sviluppo di nuovi medicinali vede sempre più i propri tempi e costi aumentare costantemente, esigendo ingenti concentrazioni in capitale umano e finanziario. Secondo alcune stime, per singolo medicinale, i costi di ricerca e sviluppo per una nuova immissione nel mercato si aggirano fra i 300 ed i 650 milioni di Euro, con un costante aumento di tali cifre incrementando la complessità ed il grado di innovatività del prodotto biomedicale. L'Europa, nella visione delle Istituzioni unionali, deve quindi migliorare il metodo di gestione del *know-how* scientifico e delle competenze esistenti nel settore farmaceutico. Data la portata e la complessità di tale obiettivo, si è posto come necessario per il decisore unionale concentrare le risorse disponibili in un partenariato pubblico-privato a livello europeo per la promozione del coordinamento e della condivisione degli investimenti per la ricerca. A tale proposito la *Joint technology initiative* IMI è chiamata a fornire un quadro operativo per la ricerca e sviluppo al fine di coniugare i vantaggi dell'integrazione europea con una dinamica a geometrie variabili degli impegni in innovazione dei principali operatori, più o meno grandi e tanto pubblici quanto privati, del settore farmaceutico<sup>200</sup>. L'Impresa comune IMI si configura quindi come un partenariato pubblico-privato istituzionalizzato in cui le contribuzioni lato pubblico sono rappresentate da quelle erogate dall'Unione europea, mediante la Commissione europea, mentre quelle lato privato sono rappresentate dai conferimenti finanziari ed in beni da parte dell'associazione europea delle industrie farmaceutiche – EFPIA. Scopo ultimo dell'IMI è infatti quello di fornire tecnologie e strumenti nuovi per accelerare lo sviluppo di medicinali maggiormente sicuri ed efficaci per i pazienti, superando gli ostacoli caratterizzanti la ricerca precompetitiva nello sviluppo di nuove tecniche e metodi che accrescano il grado di sicurezza dei medicinali di nuova ideazione. Tutto questo è volto infine ad essere corroborato da una migliore gestione della conoscenza al fine di garantire la necessaria condivisione ed elaborazione dei prodotti della ricerca e dei risultati indiretti ad essa correlati.

---

<sup>199</sup> L'industria biofarmaceutica rappresenta un settore chiave per la competitività europea e dal 1990 il livello di produzione è quasi triplicato con un aumento occupazionale del 20%. Nonostante questi significativi dati il settore in analisi si trova ad affrontare una serie di sfide quali la frammentazione della conoscenza, la difficoltà di formare una forza lavoro di elevata qualificazione e trattenerla, nonché la riduzione degli investimenti pubblici e privati comparativamente a quanto avviene in altri scenari concorrenti quali il Giappone e gli Stati Uniti.

<sup>200</sup> La partecipazione delle università e dei centri clinici, delle piccole e medie imprese, delle associazioni di pazienti e delle autorità pubbliche, comprese le autorità di regolamentazione, si pone inoltre come di fondamentale importanza ed è volta alla diffusione più rapida ed efficiente dei risultati di ricerca.

### **III.3.1 Governance decisionale**

Come per le altre Imprese comuni, il Regolamento (CE)73/2008 pone il basamento giuridico della costituzione dell'Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi nella Decisione 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio istitutiva del 7° Programma Quadro nel quale si prevede la possibilità di implementazione di partenariati pubblico-privato per lo sviluppo di linee di ricerca in settori di particolare rilevanza strategica per l'intero sistema-Europa. Fra tali settori vi rientra pienamente quello del biotech in riferimento al quale l'EFPIA – *European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations* ha precedentemente istituito una Piattaforma tecnologica europea sui medicinali innovativi nell'ambito del 6° Programma Quadro<sup>201</sup>.

Un ulteriore antecedente alla costituzione dell'Impresa comune IMI è da individuarsi, a mente del Consiglio, nella Comunicazione della Commissione europea COM/2003/383<sup>202</sup> contenente una raccomandazione relativa all'accesso ai medicinali innovativi per garantire lo sviluppo di un'industria europea competitiva basata sull'innovazione, nel rapporto «Incentivare l'innovazione e migliorare la base scientifica dell'Unione europea» del Gruppo ad alto livello per l'innovazione e l'approvvigionamento dei farmaci – G10 Medicinali adottato il 7 maggio 2002 ed inoltre nella Comunicazione della Commissione europea COM/2002/0027<sup>203</sup> che individua nelle scienze della vita la prossima frontiera dell'economia della conoscenza in grado di rispondere alle numerose esigenze globali relative alla salute, all'invecchiamento, agli alimenti e all'ambiente, nonché allo sviluppo sostenibile in modo che l'Europa possa riuscire meglio ad attirare le risorse umane, industriali e finanziarie necessarie per sviluppare ed applicare nuove tecnologie biomedicali allo scopo di incrementare la competitività complessiva del settore europeo delle *life sciences*. Ulteriore riferimento alla costituzione della *Joint technology initiative* in esame è evidenziato infine dal Consiglio nel rapporto «Creare un'Europa innovativa» del gennaio 2006 che individua i prodotti farmaceutici come area strategica fondamentale ponendo l'esigenza della costituzione di un'Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi a livello europeo. Sempre secondo le indicazioni del Consiglio, l'Iniziativa tecnologica congiunta IMI è stato stabilito configurarsi in un partenariato pubblico-privato destinato ad accrescere gli investimenti nel settore biofarmaceutico in Europa, negli Stati membri e negli Stati associati al 7° Programma Quadro, in grado di apportare vantaggi socioeconomici ai cittadini europei, contribuire alla loro salute, rafforzare la competitività dell'Europa e

---

<sup>201</sup> In tale contesto l'EFPIA ha inoltre elaborato un'agenda strategica di ricerca sulla base di un'ampia consultazione delle parti interessate pubbliche e private che, individuate le strozzature nel processo di sviluppo dei medicinali, si pone come *pattern* per la realizzazione dell'Iniziativa tecnologica congiunta in esame.

<sup>202</sup> Comunicazione COM/2003/383 «Rafforzare l'industria farmaceutica stabilita in Europa a vantaggio dei pazienti - Un invito ad agire».

<sup>203</sup> Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni recante «*Le scienze della vita e la biotecnologia. Una strategia per l'Europa*».

contribuire a fare dell'Europa il contesto maggiormente attrattivo per la ricerca e lo sviluppo dei prodotti biofarmaceutici. L'Impresa comune in analisi inoltre è stata strutturata in modo da intraprendere azioni volte ad incentivare la collaborazione tra tutte le parti interessate nel settore di competenza, ossia l'industria, gli enti pubblici (comprese le autorità di regolamentazione), le associazioni di pazienti, le università ed i centri clinici, definendo un'agenda di ricerca, conforme alle raccomandazioni espresse nell'agenda strategica di ricerca elaborata dalla genitrice Piattaforma tecnologica europea sui medicinali innovativi, che ha individuato nell'efficienza, nella sicurezza, nella gestione delle conoscenze e nella formazione specialistica le principali leve da azionare per raggiungere traguardi di eccellenza nel settore. Ulteriore indirizzo di attività dell'IMI si evidenzia essere il proporre una strategia coordinata per superare le strozzature individuate nel processo di sviluppo dei medicinali e per sostenere la ricerca e lo sviluppo di farmaci precompetitivi<sup>204</sup> al fine di accelerare la messa a punto di presidi medicali sicuri e più efficaci per i pazienti, consentire l'elaborazione di nuovi approcci, metodi e tecnologie ed il miglioramento della gestione dei risultati e dei dati pubblici della ricerca scientifica. In quanto partenariato pubblico-privato il Consiglio delinea quale ulteriore obiettivo primario dell'Impresa comune quello di raggruppare le risorse provenienti dal settore pubblico e da quello privato al fine di organizzare inviti a presentare proposte su base concorrenziale stimolando soggetti terzi rispetto l'Impresa comune a sostenere attività di ricerca nel settore biofarmaceutico in conformità ai principi fondamentali contenuti nel 7° Programma Quadro<sup>205</sup>.

Analogamente alle altre Imprese comuni, l'IMI è costituita come organismo unionale dotato di personalità giuridica con un periodo di attività terminante il 31 dicembre 2017. In ognuno degli Stati europei in cui l'IMI è chiamata ad operare si prescrive che la stessa possa godere della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle varie legislazioni nazionali, con particolare riferimento all'acquisto o all'alienazione di beni mobili ed immobili ed alla capacità di stare in giudizio. Membri dell'Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi sono individuati essere l'Unione europea, per mezzo della Commissione europea, e la Federazione europea delle industria e delle associazioni farmaceutiche EFPIA, associazione senza scopo di lucro di diritto svizzero che agisce in qualità di organizzazione rappresentativa dell'industria farmaceutica europea. È previsto inoltre che tutti i soggetti giuridici che supportino direttamente o indirettamente la ricerca e lo sviluppo in uno Stato membro o associato al 7° Programma Quadro possano chiedere di aderire all'IMI

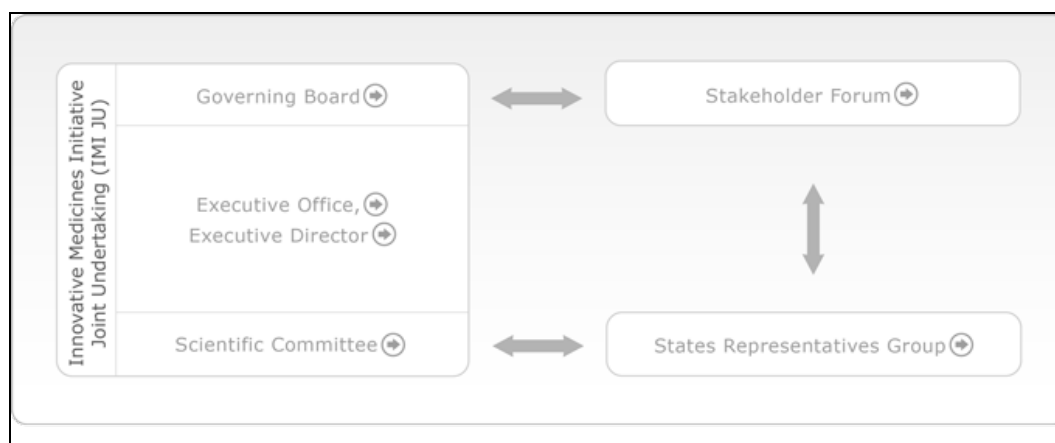
---

<sup>204</sup> Alla lettera del Consiglio, per «ricerca e sviluppo di farmaci precompetitivi» si dovrebbe intendere la ricerca sugli strumenti e sulle metodologie utilizzati nel processo di sviluppo dei medicinali.

<sup>205</sup> In ultimo il Consiglio, consapevole dell'assoluta rilevanza connaturata alla costituzione di un'Impresa comune della portata dell'IMI e del fatto che essa non possa essere sufficientemente realizzata dai soli Stati membri in ragione della dimensione transnazionale del campo della ricerca biofarmaceutica, che rende necessario il raggruppamento transettoriale e transfrontaliero delle risorse complementari finanziarie e di conoscenza, pone come necessario l'intervento a sostegno della stessa da parte dell'Unione europea nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.



a condizione di contribuire al finanziamento necessario per il conseguimento degli obiettivi della stessa. Le eventuali richieste di nuove adesioni, indirizzate al Consiglio di direzione dell'IMI, è stabilito siano soggette alla valutazione dello stesso e debbano essere fondate sulla pertinenza ed il valore aggiunto potenziale del soggetto richiedente per il miglior perseguimento degli obiettivi dell'Iniziativa tecnologica congiunta in disamina. Per ogni nuova richiesta di adesione la Commissione europea è inoltre tenuta a fornire tempestivamente al Consiglio informazioni valutative. A garanzia della libertà di recesso dalla *Joint technology initiative* è fatta inoltre previsione che tutti i componenti della stessa possano porre termine alla propria adesione e che detta cessazione della partecipazione divenga effettiva ed irrevocabile a seguito del maturare di un periodo pari a sei mesi dalla notifica agli altri membri. Allo scadere di detto termine, l'ex componente è previsto sia giuridicamente esonerato da qualsiasi obbligo diverso da quelli assunti verso l'IMI prima dalla cessazione della propria partecipazione. È infine previsto che l'adesione all'Iniziativa tecnologica congiunta possa essere trasferita a terzi a patto che il Consiglio di direzione dell'IMI manifesti il proprio *placet* verso tale operazione.



Sono stabiliti essere organi dell'Impresa comune IMI: il Consiglio di direzione, il Direttore esecutivo ed il Comitato scientifico, prevedendosi che qualora ad uno degli organi non sia assegnato un compito specifico, si presuma residualmente competente il Consiglio di direzione. Oltre agli organi interni ora delineati si prevede l'avvalimento da parte dell'IMI di due organi consultivi esterni: il Gruppo di rappresentanti degli Stati presenti nell'Impresa comune ed il Forum delle parti. Analizzando in maggiore dettaglio le funzioni degli organi dell'Impresa comune, pare necessario iniziare tale disamina dal Consiglio di direzione<sup>206</sup>. Per quanto concerne il ruolo ed i compiti di questo, è stabilito che

<sup>206</sup> In relazione alla composizione, diritto di voto e processo decisionale dello stesso, si prevede che ogni membro dell'IMI sia rappresentato nell'organo in oggetto composto da un massimo di cinque rappresentanti. I membri fondatori dispongono di cinque voti ognuno ed il diritto di voto dei nuovi membri deve essere determinato proporzionalmente al loro contributo rispetto all'insieme dei contributi alle attività dell'Impresa comune. Degna di nota è inoltre la statuizione secondo la quale i voti dei singoli membri sono indivisibili anche in relazione al metodo di

assuma la responsabilità generale del funzionamento dell'Impresa comune in analisi e sovrintenda all'attuazione delle attività della stessa. In particolare, rientrano nelle funzioni del Consiglio di direzione: (i) valutare le richieste di adesione e decidere in merito ai cambiamenti di membri dell'Impresa comune; (ii) decidere di porre fine all'adesione all'Impresa comune di qualsiasi membro inadempiente; (iii) approvare la proposta di piano di attuazione annuale e le previsioni di spesa corrispondenti; (iv) approvare la proposta di bilancio annuale, ivi compreso l'organigramma del personale; (v) approvare gli inviti a presentare proposte; (vi) approvare il rapporto annuale d'attività e le voci di spesa corrispondenti; (vii) approvare i conti e il bilancio annuali; (viii) approvare gli eventuali cambiamenti apportati all'agenda di ricerca su raccomandazione del Comitato scientifico, di cui si tratterà in seguito; (ix) approvare gli orientamenti in materia di valutazione e selezione delle proposte di progetti presentate dall'Ufficio esecutivo; (x) approvare l'elenco delle proposte di progetti selezionate; (xi) nominare, destituire o sostituire il Direttore esecutivo, oltre a fornire orientamenti e linee guida e verificarne le prestazioni; (xii) approvare la struttura organizzativa dell'Ufficio esecutivo, sulla base delle raccomandazioni del Direttore esecutivo; (xiii) adottare il regolamento finanziario dell'Impresa comune; (xiv) approvare le norme e le procedure interne dell'Impresa comune, ivi compresa la politica in materia di proprietà intellettuale; (xv) adottare il regolamento interno; (xvi) approvare le iniziative intese a modificare lo Statuto dell'IMI; (xvii) assegnare tutti i compiti non specificamente attribuiti ad uno degli altri organi dell'Impresa comune; (xviii) adottare le modalità pratiche per l'attuazione del Regolamento CE/1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea; e (xix) sovrintendere alle attività dell'Impresa comune nel loro complesso<sup>207</sup>. In chiusura del regolamento interno del Consiglio di direzione si prevede infine che osservatori o esperti possano essere invitati dall'organo in disamina ad assistere alle riunioni dello stesso salva l'espressa indicazione del loro intervento nell'ordine del giorno della riunione.

---

formazione decisionale che prevede l'adozione delle deliberazioni del Consiglio di direzione a maggioranza dei tre quarti e con l'ulteriore condizione del voto favorevole dei membri fondatori che si è visto essere l'Unione europea e l'EFPIA. Il presidente del Consiglio di direzione deve essere scelto fra un rappresentante dei membri fondatori ed assumere detta funzione turnariamente. Pur considerando la collegialità del Consiglio di direzione, si prevede che i membri dello stesso siano personalmente responsabili degli atti compiuti in qualità di rappresentanti dello stesso.

<sup>207</sup> In relazione alla disciplina di funzionamento del Consiglio di direzione, si prevede che lo stesso debba riunirsi almeno due volte l'anno e che le riunioni straordinarie siano convocate su richiesta di uno dei membri o del Direttore esecutivo. Salvo decisione contraria in situazioni eccezionali, presumibilmente da individuarsi nei casi in cui si possano individuare profili di incompatibilità con particolare riferimento al punto (xv) sopra dettagliato, è prevista la partecipazione del Direttore esecutivo alle riunioni del Consiglio di direzione. Si prevede inoltre che il presidente del Gruppo dei rappresentanti degli Stati dell'IMI abbia diritto a partecipare alle riunioni del Consiglio di direzione in qualità di osservatore e che se richiesto dall'ordine del giorno, il presidente del Comitato scientifico possa partecipare a dette riunioni su invito del Consiglio di direzione stesso.

Il Direttore esecutivo, vertice dell'Impresa comune, è altresì individuato come il responsabile principale sulla gestione ordinaria dell'IMI, conformemente alle decisioni di indirizzo adottate dal Consiglio di direzione. In virtù di tale funzione il Direttore esecutivo è tenuto ad informare regolarmente il Consiglio di direzione ed il Comitato scientifico della gestione dell'Iniziativa tecnologica congiunta ed a rispondere ad eventuali loro richieste specifiche di informazione. Il Direttore esecutivo è individuato quale responsabile legale dell'Impresa comune ed è chiamato a svolgere le proprie funzioni in piena indipendenza, delle quali risponde in via primaria al Consiglio di direzione<sup>208</sup>. Rientrano fra le funzioni specifiche del Direttore esecutivo: (i) l'essere responsabile delle attività di comunicazione dell'IMI; (ii) gestire in modo adeguato i fondi pubblici e privati; (iii) raccomandare al Consiglio di direzione modalità e orientamenti per la valutazione e la selezione delle proposte di progetti da approvare, tenendo considerazione che questi orientamenti debbano includere le procedure, la composizione, i compiti dei comitati di valutazione *inter pares* tenuti a valutare le proposte di progetti e le regole di diffusione dei risultati della ricerca; (iv) sovrintendere alla gestione della pubblicazione degli inviti a presentare proposte dei progetti, alla loro valutazione e selezione, negoziazione, *follow-up*, amministrazione delle sovvenzioni, ivi compreso il coordinamento delle attività di ricerca finanziate; (v) essere responsabile dell'istituzione e della gestione di un sistema di contabilità adeguato; (vi) fornire al Consiglio di direzione ed al Comitato scientifico la documentazione ed il sostegno logistico necessari; (vii) elaborare la proposta di piano di attuazione annuale e le previsioni di spesa corrispondenti; (viii) predisporre la proposta di bilancio annuale, ivi compreso l'organigramma del personale; (ix) elaborare il rapporto annuale d'attività e le voci di spesa corrispondenti; (x) predisporre lo stato dei conti ed il bilancio annuali; (xi) trasmettere altre eventuali informazioni richieste dal Consiglio di direzione; (xii) gestire le gare d'appalto per le esigenze di beni e servizi dell'Impresa comune, conformemente al regolamento finanziario della stessa; (xiii) predisporre gli inviti a presentare proposte; (xiv) svolgere i compiti allo stesso affidati o delegati dal Consiglio di direzione; (xv) presentare al Consiglio di direzione gli eventuali cambiamenti apportati all'agenda di ricerca su raccomandazione del Comitato scientifico; (xvi) presentare al Consiglio di direzione le proprie proposte per quanto concerne la struttura organizzativa dell'Ufficio esecutivo ed (xvii) organizzare, dirigere e controllare il personale dell'IMI; (xviii) convocare le riunioni del Consiglio di direzione; (xix) convocare la riunione europea annuale del Forum delle parti per garantire l'apertura e la trasparenza delle attività dell'Impresa comune nei confronti delle parti interessate; (xx) assistere, qualora necessario, alle riunioni del Consiglio di direzione, del Comitato scientifico e del Forum delle parti in qualità di osservatore; (xxi) qualora necessario, istituire organi o comitati sussidiari di cui il Consiglio di direzione

---

<sup>208</sup> L'organo in esame è scelto dal Consiglio di direzione per un periodo di tre anni in seguito ad un invito a manifestare interesse pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e previa valutazione dell'operato del Direttore esecutivo, il Consiglio di direzione ha facoltà di prorogarne il mandato per un periodo ulteriore di durata non superiore ai quattro anni.

abbia deliberato la creazione e raccogliere il parere degli esperti sul tema; (xxii) fornire al Consiglio di direzione altre eventuali informazioni richieste; (xxiii) essere responsabile della valutazione e della gestione dei rischi; (xxiv) proporre al Consiglio di direzione le eventuali assicurazioni necessarie all'Impresa comune per far fronte ai propri obblighi; ed (xxv) essere responsabile della conclusione di convenzioni di sovvenzione per l'attuazione delle attività di ricerca e della stipula dei contratti di servizio e fornitura necessari per il funzionamento dell'Impresa comune. A supporto delle attività del Direttore esecutivo si prevede infine che lo stesso sia coadiuvato da un Ufficio esecutivo.

Ulteriore organo previsto dallo Statuto dell'IMI è rinvenuto nel Comitato scientifico. Questo è organo consultivo del Consiglio di direzione e svolge le proprie attività in stretta cooperazione con l'Ufficio esecutivo, apparato di supporto al Direttore esecutivo<sup>209</sup>. All'interno del Comitato scientifico, per consenso, i membri dello stesso sono chiamati ad eleggere un presidente dell'organo. Rientrano fra gli specifici compiti del Comitato scientifico quelli di: (i) fornire il proprio parere sul sussistere della pertinenza dell'agenda di ricerca e raccomandare eventuali modifiche; (ii) fornire il proprio parere circa le priorità scientifiche per la proposta del piano di attuazione annuale; (iii) fornire il proprio parere al Consiglio di direzione ed al Direttore esecutivo sulle realizzazioni scientifiche descritte nel rapporto annuale d'attività; e (iv) fornire il proprio parere sulla composizione dei comitati di valutazione *inter pares*. Il Comitato scientifico è tenuto a riunirsi almeno con cadenza annuale su convocazione del presidente del medesimo. Al fine di ampliare la possibile gamma di contributi scientifici è prevista la facoltà per il Comitato in analisi di invitare alle proprie riunioni, su indicazione del presidente, esperti di chiara fama internazionale. Organo deputato alla rappresentanza ed al bilanciamento degli interesse degli Stati partecipanti all'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi è il Gruppo di rappresentanti degli Stati dell'IMI. Tale organo è composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro e per ciascuno Stato associato al 7° Programma Quadro ed è presieduto da un presidente eletto nel proprio seno. Il Gruppo dei rappresentanti degli Stati dell'IMI svolge nei confronti della *Joint technology initiative* un ruolo di consulenza ed agisce da interfaccia tra l'Impresa comune e le parti competenti nei rispettivi Paesi ed in particolare: (i) fornisce il proprio parere sulle priorità scientifiche annuali, ivi incluse le sinergie con il Programma Quadro di riferimento; (ii) facilita la diffusione delle informazioni relative agli inviti a presentare proposte rivolti alle parti nei rispettivi Paesi; (iii) è informato degli esiti

---

<sup>209</sup> È previsto che il Comitato scientifico sia composto da un massimo di quindici membri e che questi siano tenuti a rappresentare in modo equilibrato le competenze delle università, delle associazioni di pazienti, dell'industria e degli organismi di regolamentazione in ambito farmaceutico. I componenti del Comitato scientifico debbono possedere le competenze e le conoscenze specialistiche riguardanti l'intero processo di sviluppo dei medicinali e propedeutiche al fine di elaborare raccomandazioni strategiche su base scientifica in riferimento alle linee di attività dell'IMI. È compito del Consiglio di direzione quello di stabilire i criteri specifici ed il processo di selezione per la composizione del Comitato scientifico e nominare i componenti del medesimo scegliendo fra un elenco proposto dal gruppo dei rappresentanti degli Stati facenti parte della *Joint technology initiative* in studio.

del processo di valutazione; (iv) formula pareri sull'aggiornamento dell'agenda di ricerca; (v) fornisce il proprio parere sulle attività dell'IMI; (vi) fornisce il proprio parere sulle modifiche dell'invito a presentare proposte, del processo di valutazione e delle regole relative alla proprietà intellettuale dell'IMI; ed (vii) informa gli organi di vertice dell'Impresa comune sulle attività pertinenti in corso a livello internazionale<sup>210</sup>. Con funzioni di controllo ed informazione partecipata è strutturato infine un organo «leggero» costituito dal Forum delle parti, ovvero un consesso aperto a tutte le parti interessate e convocato dal Direttore esecutivo dell'IMI almeno una volta all'anno. Il Forum delle parti deve essere informato sulle attività dell'Impresa comune ed è invitato a formulare osservazioni sulle stesse. Analogamente a quanto disciplinato per le altre Imprese comuni del 7° Programma Quadro analizzate, interessanti appaiono le statuizioni del Regolamento in merito al regime di responsabilità dell'IMI suddivisa, come in precedenza notato, in contrattuale ed extracontrattuale. Per quanto concerne quella contrattuale si prescrive che la stessa sia disciplinata dalle disposizioni contrattuali pertinenti e dalla legge applicabile all'accordo o al contratto in questione, mentre, per quanto concerne quella extracontrattuale, si stabilisce che l'IMI sia tenuta a risarcire, conformemente ai principi generali comuni alle leggi degli Stati membri, i danni causati dal proprio personale nell'esercizio delle proprie funzioni. A garanzia del principio di unicità degli stanziamenti nelle disponibilità dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi è infine previsto che qualsiasi ammontare destinato ad essere corrisposto dall'IMI a titolo di propria responsabilità contrattuale o extracontrattuale, sia da attingersi alle voci di bilancio già in disponibilità della stessa Impresa comune senza dare adito a possibili richieste speciali extra-bilancio. La competenza della Corte di giustizia è prevista in materia di: (i) controversie fra i membri concernenti l'applicazione del Regolamento in analisi; (ii) in virtù di clausole compromissorie contenute in accordi conclusi dall'IMI; (iii) sui ricorsi promossi contro l'Impresa comune conformemente agli articoli 230 e 232 del TFUE e (iv) sulle controversie relative al risarcimento dei danni causati dal personale dell'IMI nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>211</sup>.

### **III.3.2 Governance progettuale**

L'Impresa comune IMI ha come ruolo principale quello di contribuire all'attuazione del 7° Programma Quadro, con particolare riferimento al tema

---

<sup>210</sup> Il Gruppo di rappresentanti degli Stati dell'IMI, tenuto ad adottare un proprio regolamento interno, è chiamato a riunirsi almeno due volte all'anno ed è convocato dal Direttore esecutivo. Possono essere convocate riunioni straordinarie per trattare questioni specifiche che rivestono un'importanza fondamentale per le attività dell'Impresa comune. Tali riunioni sono indette dal Direttore esecutivo di propria iniziativa o su richiesta del gruppo di rappresentanti degli Stati dell'IMI. Quest'ultimo può rivolgere, di propria iniziativa, raccomandazioni all'Impresa comune, la quale lo informa del seguito dato alla stessa, oltre a partecipare alle riunioni del Gruppo di rappresentanti degli Stati dell'IMI.

<sup>211</sup> A norma di chiusura è stabilito che per tutte le ulteriori controversie si applichi la legge dello Stato in cui ha sede legale l'Impresa comune, ovvero il Belgio.

«Salute» del programma specifico «Cooperazione». La stessa è chiamata ad intraprendere le azioni necessarie al fine di aumentare significativamente l'efficacia e l'efficienza del processo di sviluppo dei medicinali cosicché il settore farmaceutico, nel medio e lungo termine, possa produrre medicinali innovativi sempre più efficaci e sicuri. Tale macro obiettivo si articola in ulteriori sotto obiettivi, ovvero: (i) sostenere la ricerca e lo sviluppo farmaceutici precompetitivi negli Stati membri e negli Stati associati al 7° Programma Quadro mediante una strategia coordinata per superare le strozzature individuate nel processo di sviluppo dei medicinali; (ii) sostenere l'attuazione delle priorità di ricerca stabilite dall'agenda strategica di ricerca dell'Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi, in particolare mediante la concessione di sovvenzioni a seguito di inviti a presentare proposte su base concorrenziale; (iii) assicurare la complementarità con altre attività del 7° Programma Quadro; (iv) costituire un partenariato pubblico-privato destinato a rafforzare gli investimenti per la ricerca nel settore biofarmaceutico negli Stati membri e negli Stati associati al 7° Programma Quadro, raggruppando le risorse e rafforzando la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato; e (v) promuovere il coinvolgimento delle piccole e medie imprese nelle proprie attività in linea con gli obiettivi in materia del 7° Programma Quadro<sup>212</sup>.

In riferimento alla programmazioni delle linee di ricerca e sviluppo coordinate dall'IMI è previsto che il piano di attuazione annuale descriva le attività dell'Impresa comune programmate per l'anno di riferimento successivo e le relative previsioni di spesa<sup>213</sup>. La relazione d'attività annuale deve illustrare i progressi realizzati dall'Impresa comune nel corso di ogni anno sociale, in particolare rispetto al piano d'attuazione annuale per l'anno di riferimento. Tale

---

<sup>212</sup> Ai compiti di valenza strategica sopra delineati il testo statutario ascrive all'IMI, ed in attuazione degli stessi, quelli ulteriori di: (i) garantire l'implementazione e la gestione sostenibile dell'Iniziativa tecnologica congiunta stessa; (ii) definire ed eseguire il piano di attuazione annuale mediante inviti a presentare proposte di progetti; (iii) riesaminare periodicamente l'agenda di ricerca alla luce degli sviluppi scientifici verificatisi nel corso della relativa attuazione ed apportarvi gli adeguamenti necessari; (iv) mobilitare i fondi pubblici e privati necessari; (v) istituire e sviluppare una stretta cooperazione a lungo termine tra l'Unione europea, l'industria e le altre parti interessate, tra cui gli organismi di regolamentazione, le associazioni di pazienti, le università e i centri clinici, nonché tra l'industria e le università; (vi) agevolare il coordinamento con le attività nazionali ed internazionali nel settore del farmaco; (vii) intraprendere attività di comunicazione e diffusione; (viii) comunicare e interagire con gli Stati membri ed associati al 7° Programma Quadro mediante un gruppo istituito a tale scopo denominato «Gruppo di rappresentanti degli Stati dell'IMI»; (ix) organizzare almeno una riunione europea annuale con i gruppi di interesse al fine di garantire l'apertura e la trasparenza delle attività di ricerca dell'Impresa comune nei confronti delle parti stesse; (x) informare i soggetti giuridici che hanno sottoscritto con l'Impresa comune una convenzione di sovvenzione delle possibilità di ottenere prestiti dalla Banca europea per gli investimenti, in particolare mediante il meccanismo del RSFF; (xi) pubblicare informazioni sui progetti, ivi compresi i nominativi dei partecipanti e l'importo del contributo finanziario erogato dall'Impresa comune per partecipante; (xii) e garantire, in ultimo, il mantenimento di elevati livelli di efficacia dell'Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi.

<sup>213</sup> Previa approvazione da parte del Consiglio di direzione, è previsto che sia messa a disposizione del pubblico una versione pubblicabile del piano d'attuazione annuale.

relazione deve inoltre contenere anche informazioni sulle attività di ricerca svolte e sulla partecipazione delle piccole e medie imprese a tali attività, nonché sulle altre attività effettuate nel corso dell'anno precedente e le spese corrispondenti<sup>214</sup>. Concernentemente le attività di *procurement* è previsto che l'IMI predisponga tutti i meccanismi e le procedure necessarie per l'attuazione, la supervisione ed il controllo dei contratti di servizio e fornitura conclusi ove siano necessari per il funzionamento dell'Impresa comune stessa, conformemente alle disposizioni del proprio regolamento finanziario. È inoltre previsto l'obbligo per l'IMI di dotarsi di idonea copertura assicurativa per le attività da essa svolte. Degna di nota appare la norma, al limite dell'enunciazione di principio, in tema di conflitto di interesse, secondo la quale l'Impresa comune è tenuta ad adottare idonee misure al fine di evitare di incorrere in un conflitto di interesse di qualsiasi tipo nello svolgimento delle proprie attività. Per quanto concerne le attività di ricerca, convenzioni di sovvenzione ed accordi di progetto è previsto che l'IMI debba espletare attività di ricerca, selezionate a seguito di inviti a presentare proposte di progetti su base aperta e concorrenziale, a seguito di una valutazione indipendente e della conclusione di convenzioni di sovvenzione ed accordi di progetto. Rientra inoltre fra i compiti dell'Impresa comune quello di stabilire le procedure ed i meccanismi per l'attuazione, la supervisione ed il controllo delle convenzioni di sovvenzione che le sono state concordate<sup>215</sup>. Diversamente dalle convenzioni di sovvenzione, gli accordi di progetto devono stabilire le modalità adeguate per l'attuazione della relativa convenzione di sovvenzione e disciplinare i rapporti tra i vari *partner* del progetto stesso<sup>216</sup>. Tutte le risorse in disponibilità dell'Impresa comune in analisi, ad esclusioni di quelle deputate alle spese correnti di funzionamento della stessa o eventuali eccedenze di tali voci, devono essere imputate a sostegno delle attività di ricerca. I limiti massimi di partecipazione delle Istituzioni unionali a tali stanziamenti devono conformarsi a quanto previsto in materia nella normativa concernente il 7° Programma Quadro. Al fine di estendere il maggiormente possibile la platea di soggetti coinvolgibili nelle attività dell'IMI, è stabilita una rosa significativamente ampia di soggetti che possono potenzialmente beneficiare dei finanziamenti gestiti dall'IMI, ovvero: (i) micro, piccole e medie imprese ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione europea relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese; (ii) soggetti giuridici costituiti come organismi pubblici senza scopo di lucro a norma dei vari diritti nazionali; (iii) organizzazioni intergovernative dotate di personalità

---

<sup>214</sup> Le spese si basano sui contributi finanziari dei membri e sui contributi delle aziende di ricerca farmaceutica partecipanti che sono membri dell'EFPIA. La relazione d'attività annuale deve essere presentata dal Direttore esecutivo contemporaneamente al bilancio annuale e previa approvazione da parte del Consiglio di direzione la relazione delle attività deve essere resa pubblica.

<sup>215</sup> Contenuto obbligatorio delle convenzioni di sovvenzione deve riguardare: le modalità di attuazione delle attività di ricerca, le modalità finanziarie ed i protocolli di gestione dei diritti di proprietà intellettuale e la disciplina concernente i rapporti tra il consorzio selezionato e l'IMI.

<sup>216</sup> È in aggiunta previsto che qualsiasi soggetto giuridico che svolga attività pertinenti agli obiettivi dell'Impresa comune in uno Stato membro o in un Paese associato al 7° Programma Quadro sia ammissibile a partecipare ad un progetto mentre qualsiasi altro soggetto giuridico possa partecipare qualora affermativamente concordato dal Consiglio di direzione.

giuridica a norma del diritto internazionale, nonché agenzie specializzate istituite da dette organizzazioni intergovernative; (iv) soggetti giuridici istituiti a norma del diritto unionale; (v) soggetti giuridici costituiti come organizzazioni senza scopo di lucro per i quali le attività di ricerca o sviluppo tecnologico costituiscono uno degli obiettivi principali; (vi) istituti di formazione specialistica; ed (vii) associazioni di pazienti riconosciute senza scopo di lucro<sup>217</sup>.

Considerato che il campo *biotech* rappresenta uno dei principali settori di produzione di brevetti ed altri prodotti immateriali, l'IMI è tenuta, alla lettera del Regolamento costitutivo della stessa, ad adottare regole distinte disciplinanti la protezione, l'utilizzo e la diffusione dei risultati delle linee di ricerca sviluppate in base ai principi contenuti nel Regolamento CE/1906/2006<sup>218</sup>, in modo tale da garantire la tutela della proprietà intellettuale derivante dalle attività di ricerca e la corretta diffusione dei prodotti della stessa. Inoltre, in tema di tutela dei diritti di proprietà intellettuale è previsto che l'Impresa comune adotti le regole generali, integrate nelle convenzioni di sovvenzione e negli accordi di progetto, che disciplinano i diritti in materia di proprietà intellettuale. L'orientamento delle regolazioni in materia di proprietà intellettuale dell'IMI deve individuarsi nel promuovere la creazione di conoscenze, nonché la loro divulgazione e la loro valorizzazione, nell'attribuire i diritti in modo equo, ricompensare l'innovazione e conseguire un'ampia partecipazione degli organismi pubblici e privati (anche, ma non esclusivamente, delle aziende di ricerca farmaceutica partecipanti che sono membri dell'EFPIA, dei gruppi di università e delle piccole e medie imprese) ai progetti. La regolazione in materia di proprietà intellettuale deve inoltre rispettare il diritto di ciascun partecipante ad un progetto di rimanere proprietario dei diritti di proprietà intellettuale preesistenti che lo stesso abbia apportato al progetto e dei diritti di proprietà intellettuale generati nell'ambito del progetto, salvo accordi diversi presi per iscritto tra i vari partecipanti<sup>219</sup>.

Norme di chiusura dello Statuto disciplinano la modifica dello stesso, da proporsi ad opera di qualsiasi membro dell'Impresa comune al Consiglio di direzione e lo

---

<sup>217</sup> Al fine di essere considerati ammissibili al finanziamento unionale, i costi sostenuti per l'attuazione delle attività di ricerca devono essere al netto dell'imposta sul valore aggiunto.

<sup>218</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del 7° Programma Quadro. I principi delineati dal dato normativo in esame prevedono che qualsiasi impresa, università, centro di ricerca o ogni altro soggetto giuridico, stabilito in uno Stato membro, in un Paese associato o in un Paese terzo, possa partecipare ad un'azione indiretta di ricerca a condizione che soddisfi delle condizioni minime. Queste sono costituite dalla partecipazione di almeno tre soggetti giuridici, ognuno dei quali deve essere stabilito in uno Stato membro od in un Paese associato (in nessun caso due di questi soggetti giuridici possono essere stabiliti nello stesso Stato membro o Paese associato) unitamente a che tutti e tre i soggetti giuridici siano indipendenti fra di loro.

<sup>219</sup> Le modalità e le condizioni relative ai diritti di accesso e alle licenze per quanto riguarda la proprietà intellettuale apportata o generata dai partecipanti ad un progetto devono essere definite dalla convenzione di sovvenzione e dall'accordo di progetto in questione. I partecipanti ad un progetto devono impegnarsi a diffondere ed ad autorizzare l'utilizzazione dei risultati e della proprietà intellettuale generati dal progetto in questione secondo la modalità e condizioni definite dalla convenzione di sovvenzione e dall'accordo di progetto, tenendo conto della tutela dei diritti di proprietà intellettuale, degli obblighi di riservatezza e degli interessi legittimi dei proprietari.



scioglimento della stessa Iniziativa tecnologica congiunta. In particolare si prevede che lo scioglimento debba avvenire automaticamente al termine del periodo di vita della *Joint technology initiative*, fissato per il 31 dicembre 2017, o qualora uno dei membri fondatori ponga fine alla propria adesione alla stessa. Ai fini della procedura di scioglimento dell'IMI, il Consiglio di direzione è tenuto a nominare uno o più liquidatori chiamati ad attenersi alle istruzioni impartite dal Consiglio di direzione stesso<sup>220</sup>. A fine di salvaguardare i diritti di terzi soggetti aventi rapporti con l'Impresa comune nella fase di scioglimento è infine stabilito che si debbano istituire procedure *ad hoc* per l'adeguata gestione delle convenzioni di sovvenzione e dei contratti di servizi o forniture in essere.

### **III.3.3 Governance gestionale**

Il contributo previsto a carico dell'Unione europea, per mezzo della Commissione europea, a favore dell'Impresa comune IMI è stabilito essere pari ad 1 miliardo di Euro per i costi di funzionamento e per le attività di ricerca, provenienti dallo stanziamento del bilancio generale dell'Unione europea assegnato al tema «Salute» del programma specifico «Cooperazione» che attua il 7° Programma Quadro. Le modalità di tale contributo finanziario sono rimandate ad una disciplina da attuarsi mediante un accordo generale ed accordi finanziari annuali derivati conclusi tra la Commissione europea e l'IMI. Il contributo unionale all'Impresa comune IMI per il finanziamento delle attività di ricerca è previsto debba essere assegnato a seguito di inviti a presentare proposte su base aperta e concorrenziale. Di particolare interesse, anche in ottica di studio del funzionamento del partenariato pubblico-privato nell'IMI, appaiono le regole sulle fonti di finanziamento erogate dai *partner* all'Impresa comune. È previsto infatti che tutte le risorse nella disponibilità dell'IMI debbono essere destinate alla realizzazione degli obiettivi conferiti alla stessa e che, in dettaglio, le risorse finanziarie si articolino in: (i) contributi finanziari dei membri; (ii) eventuali entrate generate dall'Impresa comune; ed (iii) eventuali altri contributi finanziari, risorse ed entrate. Gli interessi prodotti dai contributi versati dai propri membri debbono essere considerati aventi qualità di entrate dell'Impresa comune. I costi di funzionamento dell'IMI debbono essere finanziati dai membri della stessa in modo che i membri fondatori contribuiscano in uguale misura ciascuno con un importo non superiore al 4% del contributo finanziario totale dell'Unione europea alla *Joint technology initiative*. Gli eventuali stanziamenti non utilizzati per i costi

---

<sup>220</sup> Nel corso dello scioglimento l'Impresa comune deve restituire allo Stato ospitante qualsiasi elemento di sostegno fisico che quest'ultimo abbia messo a disposizione, conformemente all'accordo sulla sede. Una volta restituiti tutti gli elementi di sostegno fisico, gli altri attivi sono utilizzati per coprire il passivo dell'Impresa comune e le spese legate al suo scioglimento. Eventuali eccedenze o deficit sono distribuiti fra i membri esistenti al momento dello scioglimento, proporzionalmente al loro effettivo contributo all'Impresa comune. Qualsiasi eccedenza a favore dell'Unione europea è stabilito debba essere restituita al bilancio della Commissione europea. Gli attivi, i debiti e i passivi rimanenti devono essere ripartiti tra i membri esistenti al momento dello scioglimento, proporzionalmente al loro effettivo contributo all'Impresa comune IMI.

di funzionamento è previsto siano imputati ai capitoli di bilancio a sostegno delle attività di ricerca. Residualmente è stabilito che tutti gli altri membri dell'Impresa comune in disamina contribuiscano ai costi di funzionamento dell'IMI in proporzione al proprio contributo totale a favore delle attività di ricerca. Le attività di ricerca dell'IMI è disposto siano congiuntamente finanziate mediante contributi non monetari delle aziende di ricerca farmaceutica che sono membri a pieno titolo dell'EFPIA sotto forma di risorse (ad esempio, mediante personale, apparecchiature, beni di consumo o altro) in misura quanto meno equivalente al contributo finanziario dell'Unione europea nell'ambito del 7° Programma Quadro iscritto nel bilancio dell'Impresa comune IMI<sup>221</sup>.

Al fine di non creare un cortocircuito di sovvenzioni comportante semplici partite di giro è prevista la rilevante regola alla luce della quale le aziende di ricerca farmaceutica partecipanti in qualità di membri a pieno titolo all'EFPIA non possano beneficiare del sostegno finanziario dell'IMI. Qualora un membro dell'Impresa comune o qualsiasi azienda di ricerca farmaceutica partecipante che sia membro dell'EFPIA non rispetti il proprio impegno per quanto concerne i contributi concordati si stabilisce il compito per il Direttore esecutivo di convocare una riunione del Consiglio di direzione per decidere, nel caso di persistenza del membro inadempiente, se occorra porre fine alla sua partecipazione o adottare altre misure in attesa che questi rispetti i propri impegni; oppure, nel caso di un'azienda di ricerca farmaceutica partecipante inadempiente che non sia membro dell'EFPIA, quali misure debbano essere adottate<sup>222</sup>. Consimilmente a quanto disposto per le altre Iniziative tecnologiche congiunte, anche quella per i medicinali innovativi presenta una disciplina di vantaggio per le risorse umane alle proprie dipendenze<sup>223</sup>.

Il Regolamento costitutivo della *Joint technology initiative* in esame stabilisce che la stessa sia tenuta ad adottare un regolamento finanziario in conformità, salvo specifiche eccezioni originate da particolari esigenze operative e previo relativo

---

<sup>221</sup> I contributi in natura devono essere oggetto di valutazione nel loro ammontare qualitativo e quantitativo. La metodologia per detta valutazione deve essere definita da norme e procedure interne all'Impresa comune stessa in conformità al relativo regolamento finanziario ed informandosi ai principi informativi del 7° Programma Quadro. A garanzia della correttezza dei procedimenti di valutazione in parola è previsto che i risultati degli stessi siano soggetti ad un controllo indipendente.

<sup>222</sup> A tutela dell'integrità patrimoniale dell'IMI si prevede inoltre che la stessa sia proprietaria di tutti i beni da essa creati o ad essa ceduti ai fini della realizzazione delle finalità di cui la stessa Impresa comune è investita.

<sup>223</sup> È infatti previsto che il Regolamento dei funzionari dell'Unione europea ed il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea si applichino al personale dell'Impresa comune IMI e al proprio Direttore esecutivo. L'Impresa comune è chiamata ad esercitare, nei confronti del suo personale, poteri analoghi a quelli delle Istituzioni dell'Unione europea sui propri personali. La pianta organica ed il relativo organigramma dell'IMI è previsto che siano stabiliti su base annuale unitamente al documento di bilancio della stessa Impresa comune. Sotto un punto di vista di regime contrattuale è disciplinato dal Regolamento in studio che il personale sia composto da agenti temporanei ed agenti contrattuali assunti per un periodo determinato prorogabile per una sola volta per un ulteriore periodo determinato, tenendo conto che il periodo complessivo di assunzione non possa eccedere sette anni e comunque non possa in alcun modo superare la durata del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato in riferimento.

assenso della Commissione europea, al Regolamento CE/2343/2002<sup>224</sup>. Ulteriore disposizione attribuisce espressamente all'Iniziativa tecnologica congiunta capacità di revisione contabile interna. Il regolamento finanziario in parola è stato adottato dai vertici dell'IMI con provvedimento del 2 febbraio 2009. Tale regolamento è stato oggetto della citata procedura di deroga rispetto al Regolamento CE/2343/2002 ad opera della Decisione della Commissione europea C(2008)8630 in ragione delle peculiarità contraddistinguenti l'Impresa comune in analisi (anche in base delle ingenti risorse impiegate) anche rispetto alle altre Iniziative tecnologiche congiunte CLEAN SKY ed ENIAC analizzate.

La disciplina di rapporto-valutazione-discardio prevede che la Commissione europea presenti al Parlamento europeo una relazione annuale sui progressi realizzati dall'Impresa comune contenente una descrizione dettagliata delle proposte presentate, selezionate, finanziate ed attuate con annessa statistica della relativa dislocazione geografica delle stesse<sup>225</sup>. Il discardio per l'esecuzione del bilancio dell'IMI è previsto venga dato dal Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, in conformità a quanto previsto dal regolamento finanziario dell'IMI. In relazione alla tutela degli interessi finanziari dei membri ed all'adozione di misure antifrode, lo Statuto dell'Iniziativa tecnologica congiunta in parola prevede che i *partner* della stessa debbano essere adeguatamente garantiti mediante l'effettuazione diretta o indiretta di appositi controlli. Qualora l'Impresa comune commetta delle irregolarità è stabilito che i membri della stessa si possano riservare la facoltà di recuperare gli importi indebitamente versati o di ridurre o sospendere gli eventuali contributi all'Impresa comune. Oltre ad implementare tutte le azioni ai fini della lotta alle frodi, alla corruzione ed ad altre attività illecite previste nel Regolamento CE/1073/1999<sup>226</sup>, l'Impresa comune in studio è tenuta ad effettuare controlli e *audit* finanziari presso le partecipanti alle attività di ricerca per mezzo della stessa finanziate. Qualora si renda necessario, è inoltre prevista, anche per la Commissione europea o per la Corte dei conti, la possibilità di effettuare controlli presso l'Impresa comune o i beneficiari dei finanziamenti della stessa. A tal fine l'IMI è tenuta ad inserire nelle convenzioni e nei contratti di sovvenzione clausole che prevedano la

---

<sup>224</sup> Regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del Regolamento (CE)1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

<sup>225</sup> È previsto in materia che la Commissione europea, assistita da esperti indipendenti e consultati i vertici dell'Iniziativa tecnologica congiunta, proceda a valutazioni intermedie della stessa con particolare riferimento agli *standard* qualitativi e di efficacia raggiunti dall'IMI oltre che dal progresso nel perseguimento degli obiettivi stabiliti. A seguito di ciò la Commissione europea è chiamata a trasmettere detta valutazione, corredata da eventuali proposte di modifica al Regolamento ed allo Statuto dell'Impresa comune in analisi o alla proposta di anticipata cessazione della stessa, al Parlamento europeo.

Oltre alle sopra menzionate due valutazioni intermedie, è previsto che, entro sei mesi dalla cessazione, naturale od anticipata, della *Joint technology initiative* sui medicinali innovativi, la Commissione europea, sempre assistita da esperti indipendenti, sia tenuta a procedere ad una valutazione finale dell'Impresa comune i cui risultati debbono essere poi trasmessi al Parlamento europeo.

<sup>226</sup> Regolamento relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

possibilità di controlli da parte delle sopra menzionate Istituzioni unionali e la correlata possibilità di imporre sanzioni dissuasive e proporzionate alle infrazioni commesse<sup>227</sup>. Disposizioni sono dettate dal Regolamento costitutivo dell'IMI anche in tema di riservatezza e trasparenza delle attività della stessa Impresa comune, tenuta questa a proteggere le informazioni sensibili la cui divulgazione potrebbe essere lesiva degli interessi dei propri membri o dei partecipanti alle relative attività di ricerca ed al contempo ad adottare quanto prescritto dal Regolamento CE/1049/2001 relativamente alle modalità di accesso al pubblico di documenti delle Istituzioni, le cui decisioni in materia, assunte dagli organi dell'IMI, rientrano giurisdizionalmente nella competenza della Corte di giustizia. In ottica di controllo è previsto inoltre che le funzioni di revisione contabile interne, in linea con il regolamento finanziario di cui l'IMI è tenuta a dotarsi, debbano essere esercitate sotto la responsabilità del Consiglio di direzione, organo che sul punto è chiamato ad adottare idonee determinazioni tenendo conto delle dimensioni e della portata dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi. In merito alla trasparenza nella gestione finanziaria dell'Impresa comune è previsto che il Direttore esecutivo, che a mente dell'articolo 16 dello Statuto è l'organo deputato a dare esecuzione al bilancio dell'IMI, presenti ogni anno al Consiglio di direzione un progetto preliminare del piano di bilancio annuale che comprenda una previsione delle spese annuali per i due anni successivi<sup>228 229</sup>. Oltre a ciò è infine previsto che i conti ed il bilancio annuali dell'anno precedente debbano essere trasmessi alla Corte dei conti ed alla Commissione europea.

---

<sup>227</sup> In aggiunta è previsto che l'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) disponga, nei confronti dell'IMI e del personale della stessa, degli stessi poteri di cui dispone nei confronti dei servizi della Commissione europea. Oltre a dover favorire l'espletamento delle eventuali svolte dall'OLAF, l'Iniziativa tecnologica congiunta in parola è inoltre tenuta ad aderire all'Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea relativo alle indagini interne agli organismi unionali svolte dall'OLAF.

<sup>228</sup> In questa previsione le stime delle entrate e delle spese per il primo di questi due esercizi devono essere stabilite al livello di dettaglio richiesto dalla procedura di bilancio interna di ciascun membro per quanto concerne i propri contributi finanziari all'Impresa comune. Il Direttore esecutivo è tenuto inoltre a fornire al Consiglio di direzione tutte le informazioni supplementari a tal fine necessarie. I membri del Consiglio di direzione devono comunicare al Direttore esecutivo le proprie osservazioni sul progetto preliminare di piano di bilancio annuale con particolare riferimento alle previsioni di risorse e spese per l'anno successivo. Tenendo conto delle osservazioni ricevute dai membri del Consiglio di direzione, il Direttore esecutivo ha il compito di redigere il progetto di piano di bilancio annuale per l'anno successivo da sottoporre all'approvazione del Consiglio di direzione.

<sup>229</sup> Il piano di bilancio annuale ed il piano d'attuazione annuale per un determinato anno devono essere adottati dal Consiglio di direzione dell'Impresa comune dell'anno precedente. Entro due mesi dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario, il Direttore esecutivo ha l'onere di sottoporre i conti e il bilancio annuali dell'anno precedente all'approvazione del Consiglio di direzione.

### **III.4 ARTEMIS per l'innovazione nel settore della componentistica integrata**

L'iniziativa tecnologica ARTEMIS è chiamata ad operare in un settore, quale quello dell'informatica, colonna portante della società dell'informazione e della comunicazione. Sebbene infatti nell'immaginario collettivo i *personal computer* siano gli strumenti informatici più utilizzati, le tipologie di *computer* più diffuse a livello quantitativo sono quelle «integrate» e quindi spesso incorporate in apparecchiature elettroniche e prodotti di ogni tipo<sup>230</sup>. Tali strumenti sono già divenuti, con prospettive assolutamente crescenti di tale fenomeno, una componente essenziale e spesso invisibile della società. Più del 90% dei dispositivi informatici è infatti *embedded* ed entro il 2020 si calcola che vi saranno 40 miliardi di dispositivi integrati circolanti nel mondo. Tali imponenti cifre sono destinate quindi anche a riflettersi sulla percentuale di prodotto interno lordo che la loro produzione rappresenterà nel futuro, calcolando per esempio che si stima in oltre il 20% il valore in componenti elettronici di un'autovettura media. Il sistema industriale europeo operante nel settore dei sistemi informatici integrati si trova ad affrontare, nella prospettiva delle Istituzioni unionali, sfide senza precedenti, con forti pressioni concorrenziali da parte di attori globali consolidati ed emergenti da una parte e dall'altra il progressivo aumento del numero e della complessità dei sistemi e delle applicazioni integrate. In questi termini l'Europa si pone di fronte alla necessità di compiere ogni sforzo possibile per assicurarsi un ruolo da protagonista nella rivoluzione futura dei sistemi integrati. Tuttavia la struttura attuale dell'industria europea nel settore appare fortemente frammentata e non in grado di fornire adeguate condizioni per affrontare con sicurezza lo scenario sopra delineato. Per consolidare quindi la competitività e la capacità di innovare dell'Unione europea nel campo dei sistemi integrati si è posto come necessario il costituire una sinergia tra le risorse dell'Unione europea a sostegno del settore, le realtà industriali attive e le varie azioni intergovernative per l'innovazione dei sistemi integrati. In risposta a tale disegno è stato infatti costituito il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato ARTEMIS con l'obiettivo di coadiuvare l'industria europea nell'affermare una propria *leadership* nel campo delle tecnologie informatiche integrate, con un impatto economico previsto, in termini di crescita e posti di lavoro, pari ad oltre 100 miliardi di Euro nell'arco temporale di un decennio.

#### **III.4.1 Governance decisionale**

Consimilmente a quanto previsto per le altre Iniziative tecnologiche congiunte costituite con i Regolamenti del 20 dicembre 2007, anche quella sui sistemi informatici integrati ha il proprio fondamento normativo nella Decisione CE/1982/2006 concernente il 7° Programma Quadro nel quale si prevede lo

---

<sup>230</sup> Ciò riflette anche una tendenza comunemente osservabile in base alla quale i dispositivi di elaborazione e calcolo si stanno diffondendo dalle scrivanie degli uffici all'interno di dispositivi di uso quotidiano, come i telefoni cellulari, le automobili, le abitazioni e naturalmente le fabbriche.

stanziamento da parte dell'Unione europea di ingenti risorse per l'istituzione di partenariati pubblico-privato a lungo termine, sotto forma di Iniziative tecnologiche congiunte aventi forma giuridica di Imprese comuni ai sensi dell'articolo 187 del TFUE, operanti in settori strategici della ricerca e volti ad associare investimenti del settore privato e finanziamenti pubblici europei inclusi quelli afferenti allo stesso 7° Programma Quadro.

Attuativamente a quanto detto, la Decisione CE/971/2006, concernente il programma specifico «Cooperazione» applicativo degli schemi del 7° Programma Quadro, sottolinea la necessità di *partnerhip* paneuropee tra pubblico e privato per accelerare lo sviluppo di tecnologie abilitanti e di attività di ricerca di vasta portata a livello unionale, tra cui le Iniziative tecnologiche congiunte. Inoltre il Piano «Crescita e occupazione» dell'agenda di Lisbona sottolinea la necessità di creare condizioni favorevoli per gli investimenti nella conoscenza e nell'innovazione nell'Unione europea per sostenere la competitività, la crescita e l'occupazione<sup>231</sup>. Con particolare riferimento al settore oggetto di ARTEMIS, quello dei sistemi informatici integrati, si deve fare inoltre riferimento, evidenziato in premessa al Regolamento in analisi, che alcune imprese europee e altri organismi di ricerca e sviluppo attivi nel campo degli *embedded computing systems* hanno precedentemente assunto l'iniziativa di istituire una Piattaforma tecnologica europea sui sistemi informatici incorporati già nell'ambito del 6° Programma Quadro<sup>232</sup>. La costituzione di un'Impresa comune operante in tale settore tecnologico risponde inoltre, ad avviso del Consiglio, alla necessità di sostenere le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni come riportato nel rapporto «Creare un'Europa innovativa» del gennaio 2006, rapporto che elogia il modello della citata Piattaforma tecnologica europea, precursore della *Joint technology initiative* ARTEMIS, in quanto capace di combinare i finanziamenti nazionali ed unionali nell'ambito di una chiara struttura giuridica e in modo coordinato. Specifici campi di applicazione a cui il Regolamento CE/74/2008 indirizza le attività di sperimentazione di ARTEMIS sono individuati nella progettazione, nello sviluppo e nell'applicazione di sistemi elettronici e di *software* universali, interoperabili, potenti, sicuri e dotati di un buon rapporto costo-efficacia. L'Iniziativa tecnologica congiunta in parola è chiamata, nella visione del Consiglio, inoltre a fornire progettazioni ed architetture di riferimento in grado di proporre approcci comuni dal punto di vista dell'architettura per determinate gamme di applicazioni, *software* personalizzato (*middleware*) al fine di garantire una connettività ed un'interoperabilità trasparenti e metodi e strumenti

---

<sup>231</sup> A ciò va aggiunto il fatto che nelle conclusioni del 25 e 26 novembre 2004 il Consiglio ha incoraggiato la Commissione europea a definire con maggiore precisione le nozioni di piattaforme tecnologiche, sottolineando che tali iniziative sono volte a contribuire al coordinamento di tutte le iniziative di ricerca unionali al fine di realizzare sinergie con le azioni condotte nell'ambito di dispositivi esistenti, quali Eureka e COST, tenuto conto dell'importante contributo che apportano in materia di ricerca e sviluppo.

<sup>232</sup> Tale Piattaforma congiunta ha elaborato un programma strategico di ricerca sulla base di un'ampia consultazione delle parti interessate pubbliche e private, l'agenda di ricerca strategica, nella quale si sono individuate le priorità nel settore dei sistemi informatici incorporati, delineando inoltre gli indirizzi da seguire per la costituzione di un'Impresa comune in questo settore.

integrati di progettazione di sistemi che consentano di sviluppare e realizzare rapidamente dei prototipi in materia, ciò anche al fine di rafforzare la competitività europea e permettere l'emergere di nuovi mercati e di nuove applicazioni sociali, incentivando la collaborazione tra tutte le parti interessate, quali l'industria, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, le autorità nazionali, le università ed i centri di ricerca, concentrando ed orientando lo sforzo di ricerca, in modo da contribuire, in prospettiva futura, al rafforzamento della crescita, della competitività e dello sviluppo sostenibile del sistema-Europa<sup>233</sup>. L'Impresa comune ARTEMIS è costituita ai sensi dell'articolo 187 del TFUE come organismo dell'Unione europea dotato di personalità giuridica da riconoscersi pienamente da parte degli ordinamenti nazionali in cui opera al pari delle persone giuridiche riconosciute nei singoli detti relativi ordinamenti. La personalità giuridica dell'Iniziativa tecnologica congiunta sugli *embedded computing systems* si esplica in particolar modo nella capacità della stessa di acquistare o alienare beni mobili o immobili e di stare in giudizio. Il periodo di attività programmato è stabilito essere, al pari delle altre Imprese comuni analoghe, fino al 31 dicembre 2017.

Sono componenti fondatori del partenariato pubblico privato in analisi l'Unione europea, tramite la Commissione europea, gli Stati di Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Ungheria, Olanda, Austria, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia, Svezia, Regno Unito e l'associazione di diritto olandese ARTEMISIA che agisce in qualità di rappresentante delle imprese e degli attori europei della ricerca e sviluppo nel campo dei sistemi informatici incorporati. Tali soggetti fondatori possono essere quindi suddivisi in tre categorie<sup>234</sup>, la prima rappresentata dall'Unione europea, afferente alla sfera pubblica, la seconda comprendente a singole entità statali, anch'essa ovviamente riconducibile alla sfera pubblica e la terza, costituita dalle principali realtà industriali europee nel settore di vocazione dell'Impresa comune in esame, da ricondursi chiaramente al settore privato. A patto che aderiscano agli obiettivi stabiliti dall'analizzato Regolamento CE/74/2008 e siano disposti ad assumere tutti gli obblighi derivanti dalla partecipazione societaria è possibile l'adesione all'Impresa comune ARTEMIS anche da parte di altri Stati membri dell'Unione europea o associati al 7° Programma Quadro, da parte di qualsiasi altro Stato che attui politiche o programmi di ricerca e sviluppo nel settore dei sistemi informatici incorporati e da parte di qualsiasi altro soggetto giuridico in grado di apportare un contributo finanziario significativo alla realizzazione degli obiettivi dell'Impresa comune ARTEMIS, estendendo così il Regolamento in disamina ad amplissimo spettro le possibilità di partecipazione all'Impresa comune sugli *embedded computing systems*. Ogni Stato membro di ARTEMIS è

---

<sup>233</sup> Poiché infine l'obiettivo perseguito dal Regolamento in analisi, ovvero l'istituzione dell'Impresa comune ARTEMIS, non si ritiene possa essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri a causa della dimensione transnazionale dell'operazione, si è reso necessario, a mente del Consiglio, il raggruppamento di risorse complementari finanziarie e di conoscenza di tipo transettoriale e transfrontaliero realizzato a livello unionale.

<sup>234</sup> Da notare come statuto di ARTEMIS ricomprenda sul punto nella categoria di «autorità pubbliche» sia l'Unione europea che gli Stati membri.

tenuto a nominare un proprio rappresentante negli organi dell'Impresa comune ed a designare i soggetti nazionali incaricati di assolvere gli spettanti obblighi in relazione all'attuazione delle attività dell'Iniziativa tecnologica congiunta stessa. In tema di processo di adesione ed eventuale recesso o esclusione dei membri del partenariato pubblico-privato in analisi, il dato statutario prevede che ogni nuova richiesta debba essere presentata al Consiglio di direzione. Gli Stati membri dell'Unione europea o associati al 7° Programma Quadro che non siano membri fondatori dell'Impresa comune ARTEMIS possono divenire membri dopo aver notificato per iscritto al Consiglio di direzione la loro accettazione dello Statuto e delle altre disposizioni che disciplinano il funzionamento dell'Impresa comune stessa<sup>235</sup>. L'adesione ad ARTEMIS può essere trasferita a terzi solo previo assenso del Consiglio di direzione. Ciascun membro è previsto possa recedere dall'Impresa comune, considerandosi tale recesso effettivo ed irrevocabile sei mesi dopo la notifica agli altri membri dello stessa. Allo scadere di questo termine l'ex membro è da considerarsi esonerato da qualsiasi obbligo diverso da quelli già assunti prima del proprio recesso.

In riferimento alla fase liquidatoria di ARTEMIS lo Statuto prevede che al termine del periodo di durata di vita della stessa o a seguito di un proprio prolungamento, l'Impresa comune sia liquidata. La procedura di liquidazione è avviata automaticamente nel caso in cui la Commissione europea si ritiri da ARTEMIS. Ai fini della procedura di liquidazione dell'Impresa comune, il Consiglio di direzione è chiamato a nominare uno o più liquidatori, che si attengono alle decisioni del Consiglio di direzione o nel corso della liquidazione, l'Impresa comune in parola è tenuta a restituire allo Stato ospitante qualsiasi elemento di sostegno fisico che quest'ultimo abbia messo a sua disposizione. Una volta restituiti tutti gli *asset* fisici, gli altri eventuali attivi è previsto siano utilizzati per coprire il passivo dell'Impresa comune ed i costi associati alla liquidazione della stessa; qualsiasi eccedenza è stabilito inoltre debba essere distribuita fra i membri esistenti al momento della liquidazione, proporzionalmente ai propri contributi effettivi all'Impresa comune<sup>236</sup>.

---

<sup>235</sup> Ogni eventuale richiesta di adesione da parte di un Paese terzo deve invece essere valutata dal Consiglio di direzione, che a tale proposito trasmette una propria valutazione di merito alla Commissione europea. Tale Istituzione può avanzare una proposta di modifica del Regolamento costitutivo di ARTEMIS al fine di permettere l'adesione all'Impresa comune dello Stato terzo istante, fatto salvo il buon fine sul punto dei negoziati con i vertici dell'Impresa comune stessa. Le decisioni del Consiglio di direzione relative all'adesione di qualsiasi altro soggetto giuridico o le raccomandazioni del dello stesso organo in merito all'adesione di Paesi terzi devono essere fondate sulla pertinenza e sul valore aggiunto potenziale del candidato per il conseguimento degli obiettivi prefissati per ARTEMIS, tenuto conto che per ogni nuova richiesta di adesione la Commissione europea è chiamata a fornire tempestivamente al Consiglio informazioni e parere in merito.

<sup>236</sup> Gli attivi rimanenti è stabilito siano ripartiti tra i membri esistenti al momento della liquidazione proporzionalmente al loro effettivo contributo all'Impresa comune ARTEMIS. Infine si prevede che debba essere avviata una procedura *ad hoc* per garantire l'adeguata gestione di tutte le convenzioni di sovvenzione e di tutti i contratti di servizio e fornitura conclusi dall'Impresa comune ARTEMIS la cui durata sia superiore a quella della *Joint technology initiative* stessa.



Similmente all'architettura societaria analizzata in riferimento l'Impresa comune ENIAC, anche ARTEMIS è strutturata in un Consiglio di direzione, un Direttore esecutivo, un Comitato delle autorità pubbliche in un Comitato dell'industria e della ricerca. Qualora ad uno degli organi non sia assegnato un compito specifico, questo è stabilito debba essere inteso rientrare nella competenza del Consiglio di direzione. Tale ultimo organo è composto dai rappresentanti dei membri dell'Impresa comune ARTEMIS e dal presidente del Comitato dell'industria e della ricerca. Ogni membro dell'Impresa comune è chiamato a nominare i propri rappresentanti ed un capo delegazione che assume funzione di detentore dei voti del membro che rappresenta nel Consiglio di direzione. Il presidente del Comitato dell'industria e della ricerca non ha diritto di voto. ARTEMISIA e le autorità pubbliche è previsto altresì che dispongano dello stesso numero di voti costituenti almeno il 90% del numero totale dei voti e che inizialmente i voti siano distribuiti per metà ad ARTEMISIA e per metà alle autorità pubbliche. La ripartizione dei voti delle autorità pubbliche è stabilito sia successivamente determinata annualmente in proporzione ai fondi che le stesse hanno impegnato per progetti nel corso dei due esercizi finanziari precedenti e comunque in modo che la Commissione europea detenga almeno il 10% dei voti<sup>237</sup>. Inoltre è previsto che i voti da attribuire a qualsiasi nuovo membro che non sia uno Stato membro né un Paese associato debbano essere determinati dal Consiglio di direzione prima dell'adesione di questo membro all'Impresa comune ARTEMIS e che le decisioni in materia siano adottate a maggioranza assoluta. Infine è stabilito, come norma di garanzia, che i rappresentanti non siano personalmente responsabili degli atti compiuti in tale qualità in seno al Consiglio di direzione. Compiti statutariamente previsti del Consiglio di direzione, organo incaricato della generale gestione della *Joint technology initiative* sui sistemi informatici incorporati, ricomprendono: (i) la valutazione delle candidature e la decisione in merito alla selezione ed al finanziamento delle stesse; (ii) l'eventuale decisione di porre termine all'adesione all'Impresa comune ARTEMIS di qualsiasi membro inadempiente che non abbia posto rimedio alla propria inadempienza entro un periodo di tempo ragionevole fissato dal Direttore esecutivo, fatte salve le disposizioni del TFUE che garantiscono il rispetto del diritto unionale; (iii) l'adozione del regolamento finanziario dell'Impresa comune ARTEMIS; (iv) l'approvazione delle iniziative intese a modificare lo Statuto della stessa Impresa comune; (v) l'approvazione del piano strategico pluriennale con particolare riferimento all'agenda di ricerca; (vi) la sorveglianza sulle attività generali di ARTEMIS; (vii) la supervisione dei progressi in merito all'attuazione del piano strategico pluriennale; (viii) l'approvazione del piano di attuazione annuale e la proposta di bilancio annuale, compreso l'organigramma del personale; (ix) l'approvazione del rapporto di attività, dei conti e del bilancio annuali; (x) la nomina, destituzione o sostituzione del Direttore esecutivo, il fornire orientamenti allo stesso ed il controllarne le

---

<sup>237</sup> Nel corso del primo esercizio e di ogni esercizio seguente durante il quale due Stati membri di ARTEMIS o meno abbiano impegnato fondi pubblici per progetti nel corso degli esercizi finanziari precedenti, la Commissione europea detiene un terzo dei voti attribuiti alle autorità pubbliche. I due terzi restanti sono distribuiti in parti uguali tra gli Stati membri di ARTEMIS.

prestazioni; (xi) l'istituzione, se ritenuto necessario, di comitati o gruppi di lavoro per eseguire compiti specifici; (xii) l'adozione del proprio regolamento interno di funzionamento, che deve prevedere il riunirsi da parte del Consiglio di direzione almeno due volte l'anno su convocazione del proprio presidente, oltre alle disposizioni sul *quorum* necessario per assumere decisioni, costituito questo dalla presenza della Commissione europea, dell'associazione industriale ARTEMISIA e di almeno tre Stati membri; (xiii) l'assegnazione di tutti i compiti non esplicitamente attribuiti ad uno degli altri organi dell'Impresa comune; e (xiv) l'adozione delle modalità pratiche per l'attuazione del menzionato Regolamento CE/1049/2001<sup>238</sup>. Il Direttore esecutivo è configurato come il responsabile principale della gestione ordinaria dell'Impresa comune ARTEMIS, secondo le decisioni del Consiglio di direzione, ed è il rappresentante legale della stessa *Joint technology initiative*. Tale organo è chiamato a svolgere le proprie funzioni in piena indipendenza, delle quali risponde al Consiglio di direzione, e ad esercitare nei confronti del personale un ruolo gestionale<sup>239</sup>. I compiti che il testo statutario ascrive a carico del Direttore esecutivo sono i seguenti: (i) preparare il piano d'attuazione annuale ed il piano di bilancio annuale, in collaborazione con il Comitato dell'industria e della ricerca, e sottoporli al Consiglio di direzione per la loro approvazione; (ii) presiedere all'organizzazione ed all'esecuzione di tutte le attività necessarie alla realizzazione del piano annuale d'attuazione nell'ambito delle definizioni statutarie come pure alle decisioni ulteriori adottate dal Consiglio di direzione e dal Comitato delle autorità pubbliche in riferimento a detto piano; (iii) predisporre la relazione d'attività annuale ed i conti e i bilanci annuali da sottoporre al Consiglio di direzione per l'approvazione; (iv) presentare al Consiglio di direzione, per la relativa approvazione, proposte relative al funzionamento interno dell'Impresa comune; (v) presentare al Comitato delle autorità pubbliche, per la relativa approvazione, proposte di norme di procedura per gli inviti a presentare proposte pubblicati da ARTEMIS con particolare riferimento alla procedura di valutazione e di selezione delle proposte di progetto; (vi) gestire la pubblicazione degli inviti a presentare proposte, la procedura di valutazione e di selezione delle proposte e negoziare convenzioni di sovvenzione per le proposte selezionate, nonché assicurare la successiva sorveglianza periodica e la verifica dei progetti nell'ambito del mandato affidatogli in materia dal Comitato delle autorità pubbliche; (vii) concludere convenzioni di sovvenzione per l'attuazione delle attività di ricerca e sviluppo ed i contratti di servizio e fornitura necessari per il funzionamento dell'Iniziativa tecnologica congiunta; (viii) autorizzare tutti i pagamenti dovuti dall'Impresa comune; (ix) stabilire ed

---

<sup>238</sup> Di particolare rilevanza infine la previsione secondo cui l'Unione europea dispone di un diritto di veto su tutte le decisioni riguardanti l'utilizzo dei propri contributi finanziari, sulle decisioni riguardanti la liquidazione dell'Impresa comune e sulle decisioni riguardanti le sopra indicate lettere (i), (ii), (iii), (viii) e (xii).

<sup>239</sup> Il Direttore esecutivo è nominato dal Consiglio di direzione per un periodo di tre anni in seguito ad un invito a manifestare interesse pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed in altri periodici o siti *web* accessibili al pubblico. Dopo una valutazione della prestazione del Direttore esecutivo, il Consiglio di direzione è previsto possa prorogarne il relativo mandato per un ulteriore periodo al massimo di quattro anni.

attuare i provvedimenti e le azioni necessarie per valutare i progressi realizzati nel perseguimento degli obiettivi dell'Impresa comune, con particolare riferimento alle attività di sorveglianza ed *audit* indipendente al fine di misurare l'efficacia delle prestazioni dell'Impresa comune; (x) organizzare l'esame dei progetti e gli *audit* tecnici per valutare i risultati in materia di ricerca e di sviluppo e presentare al Consiglio di direzione relazioni sui risultati complessivi; (xi) effettuare, qualora necessario, l'*audit* finanziario dei partecipanti ai progetti, direttamente oppure attraverso autorità pubbliche nazionali, conformemente al regolamento finanziario della *Joint technology initiative* in analisi; (xii) negoziare le condizioni di adesione dei nuovi membri ad ARTEMIS per conto del Consiglio di direzione e nell'ambito del mandato di quest'ultimo; (xiii) realizzare, come funzione di chiusura, qualsiasi altra azione necessaria per il perseguimento degli obiettivi dell'Impresa comune ARTEMIS non prevista nel piano d'attuazione annuale, nei limiti ed alle condizioni stabilite in materia dal Consiglio di direzione; (xiv) convocare ed organizzare le riunioni del Consiglio di direzione e del Comitato delle autorità pubbliche e partecipare, se necessario, come osservatore alle stesse; (xv) fornire al Consiglio di direzione ogni informazione dallo stesso richiesta; (xvi) presentare al Consiglio di direzione le proprie proposte per quanto concerne la struttura del Segretariato, di cui più dettagliatamente in seguito; (xvii) effettuare studi di valutazione e di gestione dei rischi e proporre al Consiglio di direzione ogni eventuale rapporto negoziale che l'Impresa comune ARTEMIS sia tenuta a contrarre per meglio perseguire i propri fini istituzionali<sup>240</sup>.

Organo deputato alla rappresentanza del settore pubblico all'interno della *partnership* sui sistemi informatici integrati in parola, inteso tale settore come comprendente sia l'Unione europea che gli Stati partecipanti in qualità di singole entità statuali, è il Comitato delle autorità pubbliche. Ogni autorità pubblica è in questo chiamata infatti a nominare i propri rappresentanti ed un capo delegazione detentore dei diritti di voto nel Consiglio di direzione. È sul punto stabilito che un terzo dei diritti di voto del Comitato delle autorità pubbliche sia attribuito all'Unione europea mentre i due terzi restanti siano attribuiti ai diversi membri del Comitato delle autorità pubbliche proporzionalmente al proprio contributo

---

<sup>240</sup> A sostegno delle funzioni del Direttore esecutivo, per mezzo dello stesso dato statutario, è istituito un Segretariato, sotto la guida e responsabilità del Direttore esecutivo, con il compito di: (i) fornire un servizio di segretariato agli organi di ARTEMIS; (ii) fornire un ausilio operativo per la valutazione delle proposte ed il controllo dei progetti, con particolare riferimento all'organizzazione degli inviti a presentare proposte ed alla predisposizione degli esami dei progetti e delle verifiche tecniche; (iii) istituire e gestire un sistema adeguato di revisione contabile interna e di contabilità economico-finanziaria generale; (iv) eseguire i compiti finanziari, in particolare il versamento dei contributi finanziari dell'Impresa comune ai partecipanti ai progetti; (v) contribuire alla realizzazione delle attività di comunicazione con riferimento specifico alle relazioni pubbliche, alla pubblicazione ed alla diffusione di informazioni ed all'organizzazione di manifestazioni; (vi) gestire i bandi di gara per rispondere alle esigenze di acquisizione di beni e servizi da parte dell'Impresa comune conformemente al regolamento finanziario regolante le attività della stessa. Sempre in merito al Segretariato la norma statutaria prevede che i compiti non finanziari dello stesso ufficio possano essere affidati a fornitori esterni e che tali affidamenti debbano essere eseguiti conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario in materia di *public procurement*.

finanziario annuale alle attività dell'Impresa comune ARTEMIS per l'anno di riferimento e con un limite massimo per ogni membro pari al 50% del numero totale dei voti disponibili in tale Comitato<sup>241</sup>. All'interno del Comitato delle autorità pubbliche le decisioni sono adottate con una maggioranza di almeno il 60% di tutti i voti. Di particolare rilevanza la disposizione statutaria che attribuisce il diritto di veto a favore della Commissione europea relativamente a tutte le questioni concernenti l'utilizzo dei propri stanziamenti a favore dell'Impresa comune. È inoltre previsto che qualsiasi Stato membro o associato al 7° Programma Quadro che non sia membro dell'Impresa comune ARTEMIS abbia la possibilità di partecipare al Comitato delle autorità pubbliche in qualità di osservatore ed abbia inoltre diritto di avere accesso a tutti i documenti pertinenti all'organo in questione oltre alla possibilità di fornire parere informativo su qualsiasi decisione dallo stesso assunta.

Le funzioni che il Comitato delle autorità pubbliche è chiamato ad assolvere sono: (i) garantire la corretta attuazione dei principi d'equità e di trasparenza in occasione dell'assegnazione dei fondi pubblici ai partecipanti ai progetti; (ii) discutere ed approvare il programma di lavoro annuale su proposta del Comitato dell'industria e della ricerca, con particolare riferimento ai fondi disponibili per gli inviti a presentare proposte; (iii) l'approvazione delle norme di procedura per gli inviti a presentare proposte, la valutazione e la selezione delle proposte ed il controllo dei progetti; (iv) su indicazione del rappresentante della Commissione europea, decidere in merito al contributo finanziario apportato al bilancio dagli inviti a presentare proposte ad ARTEMIS; (v) approvare il contenuto e curare la pubblicazione degli inviti a presentare proposte; (vi) approvare l'assegnazione dei fondi pubblici alle proposte di progetti selezionate a seguito delle relative *call*; (vii) su proposta del rappresentante della Commissione europea, decidere in merito alla percentuale del contributo finanziario destinato dall'Impresa comune ai partecipanti ai progetti derivanti dagli inviti a presentare proposte per ogni anno. Infine il Comitato delle autorità pubbliche è chiamato ad adottare un regolamento interno concernente la cadenza delle proprie riunioni, su base almeno semestrale, l'elezione del proprio presidente e della regolamentazione del proprio *quorum*, stabilito statutariamente di massima nella presenza del rappresentante della Commissione europea e di almeno tre Stati membri della *Joint technology initiative*. Organo specularmente al Comitato delle autorità pubbliche, in rappresentanza del settore privato, è il Comitato dell'industria e della ricerca. Tale organo è composto da rappresentanti nominati, nella ragione numerica massima di 25, dall'associazione industriale europea ARTEMISIA. Compiti che l'organo in analisi è chiamato ad assolvere sono: (i) l'elaborazione del progetto di piano strategico pluriennale con particolare riferimento al contenuto dell'agenda di ricerca, al suo aggiornamento ed alla sottoposizione della stessa all'approvazione del Consiglio di direzione; (ii) la preparazione del progetto di programma di lavoro annuale con particolare *focus* sulle proposte per il contenuto degli inviti a

---

<sup>241</sup> Qualora meno di tre Stati membri di ARTEMIS non abbiano comunicato al Direttore esecutivo il relativo contributo finanziario, l'Unione europea è previsto detenga un terzo dei voti, mentre i due terzi restanti sono distribuiti in parti uguali tra gli Stati membri di ARTEMIS.

presentare proposte da bandirsi; (iii) l'elaborazione di proposte che riguardino la strategia tecnologica, di ricerca e di innovazione di ARTEMIS; (iv) l'elaborazione di proposte per attività riguardanti la creazione di ambienti di innovazione aperti, l'incoraggiamento della partecipazione delle piccole e medie imprese, lo sviluppo di linee guida trasparenti e aperte per quanto concerne la partecipazione, la cooperazione internazionale, la diffusione e le relazioni pubbliche; (v) il fornire consulenza agli altri organi in ogni materia relativa alla pianificazione ed al funzionamento dei programmi di ricerca e di sviluppo, alla promozione di *partnerhip* ed allo stanziamento di risorse in Europa allo scopo di perseguire gli obiettivi dell'Iniziativa tecnologica congiunta; ed infine (vi) la costituzione, qualora necessaria, di gruppi di lavoro coordinati da uno o più membri del Comitato stesso per eseguire specifici compiti settoriali.

In tema di responsabilità, è previsto che ARTEMIS sia chiamata a rispondere sia su base contrattuale che extracontrattuale. Per quanto concerne la prima forma di responsabilità è stabilito che la stessa sia disciplinata dalle disposizioni contrattuali previste nel contratto o accordo del caso, mentre, per quanto concerne a profili di responsabilità extracontrattuale cagionati dal personale dell'Impresa comune nell'esercizio delle proprie funzioni, si debba fare riferimento ai principi generali comuni alle leggi degli Stati membri. Norma di chiusura, stabilita si presume per arginare eventuali richieste risarcitorie, anche data la personalità giuridica perfetta conferita dalla fonte normativa in analisi, a favore dell'Unione europea e degli altri *partner* privati, è quella che prevede che l'Impresa comune in parola sia la sola responsabile dell'esecuzione delle proprie obbligazioni<sup>242</sup>.

In materia di competenza della Corte di giustizia, il Regolamento in disamina prevede la stessa in relazione alle controversie tra i componenti dell'Iniziativa tecnologica congiunta, in base ad ogni clausola compromissoria contenuta negli accordi e nei contratti conclusi da ARTEMIS, sui ricorsi promossi contro l'Impresa comune, anche contro le decisioni dei propri organi, conformemente alle disposizioni degli articoli 230 e 232 del TFUE ed infine sulle controversie relative al risarcimento dei danni causati dal personale della medesima Impresa comune nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> È inoltre stabilito che l'Impresa comune in disamina non sia responsabile del rispetto degli obblighi finanziari dei propri membri né qualora uno Stato membro della stessa sia inadempiente verso propri obblighi derivanti da inviti a presentare proposte pubblicati dall'Impresa comune. I membri della *Joint technology initiative* in analisi è stabilito non siano responsabili degli obblighi dell'Impresa comune, data la persona giuridica connotante la stessa, ed a maggior specificazione di ciò il testo statutario stabilisce che la responsabilità finanziaria dei membri si configuri come una responsabilità interna esclusivamente nei confronti dell'Impresa comune ARTEMIS e limitata al proprio relativo impegno a contribuire alle risorse nella disponibilità della stessa per scopi di ricerca o funzionamento, considerando, fatti salvi i contributi finanziari dovuti ai partecipanti di un determinato progetto, la responsabilità finanziaria dell'Impresa comune ARTEMIS per le proprie esposizioni debitorie essere limitata ai contributi effettivamente versati alla stessa. Si prevede infine che l'Impresa comune in analisi sia tenuta a sottoscrivere i contratti assicurativi ritenuti necessari.

<sup>243</sup> Per ogni altra eventuale questione non ricompresa in quelle ora dettagliate o contemplata da altra fonte normativa unionale è previsto che si applichi, con una clausola di chiusura comune alle altre Iniziative tecnologiche congiunte che si potrebbe definire «di bandiera», la legge dello Stato in cui ha sede ARTEMIS, ovvero quella del Belgio.

### **III.4.2 Governance progettuale**

Macro obiettivi di ARTEMIS sono individuati nel: (i) definire ed attuare un'agenda di ricerca per lo sviluppo di tecnologie essenziali per i sistemi informatici incorporati nei vari settori d'applicazione, al fine di rafforzare la competitività europea e la sostenibilità e permettere l'emergere di nuovi mercati e di nuove applicazioni sociali; (ii) sostenere l'attuazione delle attività di ricerca e sviluppo, in particolare mediante la concessione di sovvenzioni ai partecipanti dei progetti selezionati a seguito di inviti a presentare proposte concorrenziali; (iii) promuovere la costituzione di una effettiva *partnerhip* pubblico-privata destinata a mobilitare e riunire gli sforzi unionali, nazionali ed industriali ed a rafforzare gli investimenti complessivi dell'innovazione nel campo dei sistemi informatici incorporati; (iv) realizzare sinergie ed un coordinamento degli sforzi europei in materia di ricerca e sviluppo nel campo dei sistemi informatici incorporati, compresa, qualora da ciò possa essere creato valore aggiunto, la progressiva integrazione nell'Impresa comune ARTEMIS delle attività correlate attuate attraverso dispositivi intergovernativi; e (v) promuovere il coinvolgimento delle piccole e medie imprese nelle proprie attività in linea con gli obiettivi del 7° Programma Quadro<sup>244</sup>. ARTEMIS è tenuta inoltre a sostenere le attività di ricerca e sviluppo attraverso inviti a presentare proposte aperti e concorrenziali, valutazioni e selezioni secondo criteri di indipendenza delle proposte, l'assegnazione di finanziamenti pubblici ed il finanziamento dei progetti secondo i più elevati canoni di imparzialità e trasparenza. L'Impresa comune in disamina è, in aggiunta, chiamata a concludere convenzioni di sovvenzione con i partecipanti ai progetti per l'attuazione degli stessi, tenendo in considerazione che i termini e le condizioni di tali convenzioni di sovvenzione devono conformarsi al regolamento finanziario della stessa *Joint technology initiative* e facendo, qualora possibile, riferimento a contratti nazionali di sovvenzione relativi al finanziamento dei progetti medesimi secondo i principi del 7° Programma Quadro.

---

<sup>244</sup> Compiti definiti statutariamente di cui è investita l'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi sono: (i) il garantire la costituzione e la gestione sostenibile dell'Impresa comune stessa; (ii) la definizione di un piano strategico pluriennale comprendente l'agenda di ricerca; (iii) la definizione e l'implementazione di piani d'attuazione annuali per la realizzazione del piano strategico pluriennale; (iv) la pubblicazione di inviti a presentare proposte, la valutazione delle relative proposte e l'assegnazione di sovvenzioni ai progetti selezionati mediante procedure aperte, trasparenti ed efficaci, nei limiti delle risorse disponibili; (v) lo sviluppo di una stretta cooperazione ed il garantire il coordinamento tra attività, organi e parti interessate europee, nazionali e transnazionali, in particolare afferenti al 7° Programma Quadro, al fine di creare un ambiente favorevole all'innovazione in Europa, ottenere migliori sinergie ed uno sfruttamento più adeguato dei risultati in materia di ricerca e sviluppo nel settore dei sistemi informatici incorporati; (vi) il seguire ed autovalutare *in itinere* i progressi realizzati dalla stessa Impresa comune; (vii) lo svolgimento di attività di comunicazione, diffusione ed *outreach*; (viii) la pubblicazione di informazioni sui progetti, compresi i nominativi dei partecipanti e l'importo del contributo finanziario dell'Impresa comune per singolo partecipante, e, (ix) come norma di chiusura, l'effettuazione di qualsiasi altra attività necessaria per conseguire gli scopi del partenariato tecnologico in disamina.

Inoltre, al fine di permettere l'attuazione dei progetti e l'assegnazione dei finanziamenti pubblici, ARTEMIS è chiamata a concludere accordi con soggetti nazionali designati a tale scopo dagli Stati membri della stessa, conformemente al proprio regolamento finanziario. Altresì è fatta salva la possibilità che gli Stati membri dell'Unione europea, o i Paesi associati non membri dell'Impresa comune, possano concludere accordi analoghi con quest'ultima. In aggiunta ARTEMIS è chiamata ad istituire le procedure per la sorveglianza ed il controllo delle attività di ricerca e sviluppo, comprese le disposizioni per il *follow-up* e l'*audit* tecnico dei progetti. Il dato statutario specifica, a tale riferimento, che gli Stati membri di ARTEMIS non possano esigere ulteriori rapporti di *follow-up* o di *audit* tecnico oltre a quelli richiesti, alla lettera di quanto sopra, alla stessa Impresa comune.

Concernentemente il finanziamento dei progetti di ricerca, lo Statuto di ARTEMIS prevede che il finanziamento pubblico di progetti selezionati, in seguito ad inviti a presentare proposte pubblicati dalla stessa, sia costituito dai contributi finanziari nazionali degli Stati membri di ARTEMIS o dal contributo finanziario dell'Impresa comune, tenendo conto che ogni sostegno pubblico assegnato all'Impresa comune in esame debba essere conforme, se del caso, alle norme procedurali ed alle norme materiali che si applicano agli aiuti di Stato. È previsto a tale proposito che possano beneficiare del finanziamento costituito dal contributo unionale le attività di ricerca e sviluppo dell'Impresa comune ARTEMIS: (i) i soggetti giuridici con sede negli Stati membri di ARTEMIS che abbiano sottoscritto una convenzione di sovvenzione per un determinato progetto con l'autorità nazionale competente a seguito delle procedure di aggiudicazione della *Joint technology initiative* in commento; (ii) altri soggetti giuridici con sede negli Stati membri o Paesi associati che non siano membri dell'Impresa comune ARTEMIS, tenendo conto che in tal caso, gli stessi Stati possono concludere anche accordi complementari con l'Impresa comune per consentire la partecipazione delle imprese e delle organizzazioni di ricerca e di sviluppo con sede nel proprio territorio nazionale e che per essere considerati ammissibili al finanziamento unionale i costi sostenuti nell'attuazione di attività di ricerca e sviluppo devono intendersi con imposta sul valore aggiunto esclusa<sup>245</sup>.

Il dato statutario prevede inoltre che gli inviti, le valutazioni e la selezione delle proposte siano soggetti alle seguenti norme: (i) gli inviti a presentare proposte pubblicati dall'Impresa comune ARTEMIS devono essere aperti ai partecipanti con sede negli Stati membri di ARTEMIS ed in qualsiasi altro Stato membro o

---

<sup>245</sup> Negli inviti a presentare proposte pubblicati dall'Impresa comune in parola deve essere specificato lo stanziamento di bilancio complessivo disponibile per ciascun invito, mentre nel bilancio si deve prevedere l'indicazione degli importi stanziati a livello nazionale da ciascuno Stato membro di ARTEMIS e gli stanziamenti stimati corrispettivi al contributo finanziario dell'Impresa comune ARTEMIS. Negli inviti devono essere precisati i criteri di valutazione in relazione agli obiettivi dell'invito nonché eventuali criteri di ammissibilità a livello nazionale o europeo. Il contributo finanziario dell'Impresa comune ARTEMIS al bilancio di ogni invito è previsto sia pari al 55% dell'importo totale stanziato dagli Stati membri di ARTEMIS, salvo decisione contraria del Comitato delle autorità pubbliche su proposta del rappresentante della Commissione europea.

Paese associato; (ii) i consorzi di partecipanti a proposte di progetti presentate in risposta alle *call* devono comprendere almeno tre soggetti indipendenti l'uno dall'altro con sede in almeno tre Stati differenti membri di ARTEMIS; (iii) sulla base delle verifiche trasmesse dalle rispettive autorità pubbliche, l'Impresa comune è tenuta a verificare la conformità dei potenziali partecipanti alle proposte di progetti ed il loro contributo, in funzione dei criteri di ammissibilità al finanziamento predefiniti a livello nazionale e di Impresa comune, considerando che l'esito di tale verifica dovrà essere comunicato ai potenziali partecipanti (possibilmente prima che gli stessi presentino una proposta di progetto completa) e conformandosi al principio secondo cui le verifiche non debbano comportare ritardi significativi nella valutazione della proposta e nel conseguente processo di selezione; (iv) la procedura di valutazione e di selezione espletata con l'assistenza di esperti indipendenti deve garantire che lo stanziamento di finanziamenti pubblici dell'Impresa comune ARTEMIS sia conforme ai principi di parità di trattamento, eccellenza e concorrenza; (v) a seguito della valutazione delle proposte, il Comitato delle autorità pubbliche deve stabilire una graduatoria delle proposte in base a criteri di valutazione definiti, al contributo complessivo apportato dalle proposte ed al potenziale livello di conseguimento degli obiettivi dell'invito di specie; (vi) il Comitato delle autorità pubbliche è tenuto a selezionare le proposte ed assegnare i finanziamenti pubblici alle proposte selezionate fino a concorrenza dell'importo disponibile in base al bilancio, tenendo conto dei criteri nazionali di ammissibilità e delle verifiche effettuate a norma del precedente punto (iii) essendo tale decisione vincolante anche per gli Stati membri di ARTEMIS con l'esclusione qualsiasi altra procedura di valutazione o di selezione<sup>246</sup>. In tema di programmazione e rendicontazione delle attività finanziarie, lo Statuto dell'Impresa comune in analisi prevede che il piano strategico pluriennale debba definire la strategia ed i piani da attuare per realizzare gli obiettivi della stessa *Joint technology initiative*, con particolare riferimento all'agenda di ricerca, mentre il programma di lavoro annuale sia deputato a stabilire la portata ed il bilancio degli inviti a presentare proposte necessari

---

<sup>246</sup> In merito al finanziamento dei progetti non su base di *call* lo Statuto di ARTEMIS prevede che tale funzione societaria sia sottoposta alle seguenti disposizioni: (i) il contributo finanziario dell'Impresa comune ai partecipanti ai progetti deve essere fissato sotto forma di una percentuale dei costi totali sostenuti per l'attuazione del progetto, definiti, se del caso, dalle rispettive autorità di finanziamento che rilasciano le convenzioni di sovvenzione in modo tale che la percentuale di compartecipazione sia fissata su base annua dall'Impresa comune per un valore massimo pari al 16,7% degli apporti complessivi al progetto di specie, assumendo tale valore per identico in riferimento a tutti i partecipanti ai progetti per ogni invito a presentare proposte; e (ii) gli Stati membri di ARTEMIS sono chiamati a stabilire convenzioni di sovvenzione con i partecipanti ai progetti conformemente alle norme nazionali che si applicano a questi ultimi, con particolare riferimento per quanto riguarda i criteri di ammissibilità e le altre prescrizioni finanziarie e giuridiche e tenendo conto, qualora necessario, che i contributi finanziari nazionali degli Stati membri di ARTEMIS devono preferibilmente essere versati direttamente dai singoli partecipanti a favore progetti conformemente alle convenzioni nazionali di sovvenzione e che, a tale scopo, gli Stati membri di ARTEMIS sono tenuti ad implementare ogni azione possibile al fine di sincronizzare i termini, le condizioni, la conclusione delle convenzioni di sovvenzione ed al versamento tempestivo dei contributi finanziari di propria spettanza.



all'attuazione dell'agenda di ricerca per anno specifico. Si prevede inoltre che il piano d'attuazione annuale debba illustrare nei dettagli il piano d'esecuzione di tutte le attività dell'Impresa comune ARTEMIS per un determinato anno con particolare riferimento agli inviti a presentare proposte previsti ed alle azioni da attuare mediante gare di appalto e che il piano d'attuazione annuale sia presentato al Consiglio di direzione dal Direttore esecutivo contestualmente al piano di bilancio annuale precedentemente dettagliato<sup>247</sup>. La relazione sulle attività annuali deve essere volta ad illustrare i progressi realizzati dall'Impresa comune ARTEMIS nel corso di ogni anno sociale, in particolare rispetto al piano strategico pluriennale ed al piano d'attuazione annuale per l'anno di riferimento, oltre a contenere informazioni sulla partecipazione delle piccole e medie imprese alle attività di ricerca e sviluppo della stessa Impresa comune. Tale relazione annuale di attività, presentata dal Direttore esecutivo, è previsto sia trasmessa al Consiglio di direzione contestualmente ai conti ed al bilancio annuali dell'Impresa comune<sup>248</sup>. In aggiunta, in relazione alle attività di *procurement*, lo Statuto di ARTEMIS prevede che, conformemente alle disposizioni del proprio regolamento finanziario, l'Impresa comune predisponga tutti i meccanismi e le procedure appropriate per l'attuazione, la supervisione ed il controllo dei contratti di servizio e fornitura conclusi ove necessari per il funzionamento dell'Impresa comune medesima. Disposizioni sono dettate dal Regolamento costitutivo di ARTEMIS anche in tema di riservatezza e trasparenza delle attività della stessa Iniziativa tecnologica congiunta, tenuta a proteggere le informazioni sensibili la cui divulgazione potrebbe essere lesiva degli interessi dei propri membri o dei partecipanti alle relative attività di ricerca e, al contempo, ad adottare disposizioni attuative del Regolamento CE/1049/2001 relativo alle modalità di accesso al pubblico di documenti delle Istituzioni unionali, le cui decisioni in materia, assunte dagli organi di ARTEMIS, rientrano nella competenza della Corte di giustizia. Data la vocazione di ARTEMIS nell'operare nell'ambito della ricerca di frontiera relativa alle tecnologie informatiche integrate, si assume di particolare rilevanza l'analisi di quanto disposto dal Regolamento costitutivo della stessa in materia di proprietà intellettuale. È a tale proposito stabilito che l'Impresa comune in parola sia tenuta ad adottare regole distinte disciplinanti la protezione, l'utilizzo e la diffusione dei risultati delle linee di ricerca sviluppate in base ai principi contenuti nel Regolamento CE/1906/2006<sup>249</sup>. L'Impresa comune ARTEMIS,

---

<sup>247</sup> Tale disposizione è stata emendata in base a Rettifica del Regolamento (CE) n. 74/2008 del Consiglio, del 20 dicembre 2007, relativo alla costituzione dell'Impresa comune ARTEMIS per l'attuazione di una Iniziativa Tecnologica Congiunta in materia di sistemi informatici incorporati, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. L 219 del 14/08/2008.

<sup>248</sup> Previa approvazione da parte del Consiglio di direzione, è previsto sia messa a disposizione una versione pubblicabile del piano strategico pluriennale, del piano annuale di esecuzione e della relazione annuale di attività.

<sup>249</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del 7° Programma Quadro. I principi delineati dal dato normativo in esame prevedono che qualsiasi impresa, università, centro di ricerca o ogni altro soggetto giuridico, stabilito in uno Stato membro, in un Paese associato o in un Paese terzo, possa partecipare ad un'azione indiretta di ricerca a condizione che soddisfi delle condizioni minime. Queste sono costituite dalla partecipazione di

inserita in un contesto tecnologico fra i maggiormente esposti alla possibilità di generare *output* di innovazione in regime proprietario, è chiamata a gestire con efficacia i relativi profili di proprietà intellettuale<sup>250</sup>. Lo Statuto, nell'apposita sezione dedicata alla proprietà intellettuale, prevede che l'Impresa comune sia proprietaria di tutti gli attivi materiali ed immateriali creati con le proprie risorse o che le siano stati trasferiti per l'attuazione dei propri compiti statutari, salvo quanto diversamente disposto in via normativa o convenuto su base negoziale. Nei limiti possibili, proprio al fine di favorire un'ampia disseminazione dei risultati tecnologici raggiunti e la funzionalità della stessa rispetto i membri costituenti, lo stesso dato statutario prevede che l'Impresa comune non conservi alcuna informazione<sup>251</sup>, né alcun diritto di proprietà intellettuale creati nell'ambito di un progetto e che i partecipanti ai progetti restino proprietari dei propri elementi o apporti preesistenti. Si prevede comunque che i partecipanti restino liberi di definire, in un accordo di progetto<sup>252</sup>, gli elementi preesistenti necessari alla realizzazione di una determinata linea di ricerca di ARTEMIS e, qualora appropriato, di escludere determinati elementi preesistenti<sup>253</sup>.

Relativamente ai diritti di accesso si prevede che i partecipanti ad un dato progetto possano decidere di concedere diritti di accesso più ampi di quelli generalmente previsti dal dato statutario in studio e che i partecipanti abbiano la facoltà di definire gli elementi preesistenti necessari ai fini del relativo progetto e, come sopra delineato, di escludere determinati elementi preesistenti. I diritti d'accesso<sup>254</sup> degli elementi preesistenti devono essere concessi agli altri partecipanti allo stesso progetto, qualora tali elementi si rendessero necessari per gli altri partecipanti al fine erogare il proprio contributo nell'ambito dello stesso, a condizione che il proprietario abbia il diritto di concedere tali diritti. I diritti

---

almeno tre soggetti giuridici, ognuno dei quali deve essere stabilito in uno Stato membro od in un Paese associato (in nessun caso due di questi soggetti giuridici possono essere stabiliti nello stesso Stato membro o Paese associato) unitamente a che tutti e tre i soggetti giuridici siano indipendenti fra di loro.

<sup>250</sup> A tale proposito il testo statutario della stessa prevede che le regole che disciplinino la protezione, l'utilizzo e la diffusione dei risultati della ricerca debbano essere basate sul Regolamento CE/1906/2006 ed essere in grado di garantire che, qualora opportuno, la proprietà intellettuale derivante dalle attività di ricerca e sviluppo sia protetta, compatibilmente con il ruolo di messa a sistema dei risultati tecnologici raggiunti, con l'obiettivo di promuovere la creazione e la valorizzazione delle conoscenze, conseguendo un'equa ripartizione dei diritti, premiando l'innovazione ed assicurando un'ampia partecipazione di soggetti pubblici e privati ai progetti.

<sup>251</sup> Per «informazione» deve intendersi ogni disegno, specifica, fotografia, campione, modello, processo, procedura, istruzione, software, relazione, documento o qualsiasi altra informazione tecnica e/o commerciale, *know-how*, dati o documenti di qualsiasi natura, comprese le informazioni orali, diversi dai «diritti di proprietà intellettuale».

<sup>252</sup> Per «accordo di progetto» si considera un accordo tra i partecipanti a un progetto che stipula l'insieme o una parte delle condizioni e modalità che si applicano tra loro in relazione a un determinato progetto, ad esempio un accordo di consorzio di progetto.

<sup>253</sup> I nuovi elementi derivanti dal lavoro svolto nell'ambito dei progetti sono da considerarsi di proprietà del o dei partecipanti che effettuino i lavori dai quali originano tali elementi, conformemente alle disposizioni della convenzione di sovvenzione e nell'accordo di progetto.

<sup>254</sup> Per «diritti di accesso» devono intendersi le licenze e i diritti non esclusivi di uso degli nuovi elementi o preesistenti, ad esclusione del diritto di concedere in sublicenza, salvo ove diversamente convenuto nell'accordo di progetto.

d'accesso sono inoltre concessi a condizioni di trasferimento<sup>255</sup> da stabilire tra i partecipanti al progetto interessati, salvo il caso in cui tutti i partecipanti abbiano stabilito diversamente nell'accordo di progetto secondo condizioni a titolo gratuito, non esclusivo e non trasferibile. I partecipanti ad uno stesso progetto è previsto inoltre beneficino dei diritti d'accesso agli elementi preesistenti se tale fattore appare necessario<sup>256</sup> per l'utilizzo<sup>257</sup> di nuovi elementi derivanti dal progetto di specie, a condizione che il proprietario degli elementi preesistenti abbia il diritto di concederli, dovendo tali diritti d'accesso essere concessi su base non esclusiva, non trasferibile, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie. Ulteriori previsioni statutarie vengono riservate alla tematica afferente la protezione, l'utilizzo e la diffusione dei risultati tecnologici proprietari ed in particolare si dispone che qualora un nuovo elemento tecnologico sia in grado di generare entrate, il relativo proprietario sia tenuto a far sì che questo sia protetto in modo adeguato ed efficace, tenendo conto degli interessi legittimi degli altri partecipanti al progetto in questione, in particolare per quanto riguarda gli interessi commerciali informandosi al principio secondo cui i nuovi elementi tecnologici devono essere diffusi il più rapidamente possibile. Inoltre si prevede che tutte le attività di diffusione debbano essere rese compatibili con la tutela dei diritti di proprietà intellettuale<sup>258</sup>, gli obblighi di riservatezza e l'interesse legittimo dei proprietari dei nuovi elementi. Prima di ogni attività di diffusione relativa ad informazioni preesistenti<sup>259</sup>, nuove o riservate, che appartengano ad altri partecipanti allo stesso progetto o di altri dati o informazioni combinati con informazioni preesistenti, nuove o confidenziali di tali altri partecipanti, è previsto che a questi ultimi sia inviata una notifica preventiva. Entro un termine di 45 giorni da tale notifica, ogni partecipante è disciplinato possa sollevare obiezioni nel caso tale diffusione rischi di mettere in pericolo propri interessi legittimi in relazione agli elementi preesistenti o nuovi riconducibili a privative industriali in propria disponibilità. In tale caso è previsto che l'attività di diffusione non possa

---

<sup>255</sup> Per «condizioni di trasferimento» si considerano condizioni finanziarie più favorevoli rispetto alle condizioni eque e ragionevoli e che si limitano in genere alle spese di messa a disposizione dei diritti d'accesso.

<sup>256</sup> Si considera necessario quando un determinato fatto, relativamente ai profili di proprietà intellettuale in ARTEMIS, sia tecnicamente indispensabile per l'attuazione del progetto e/o nel contesto dell'utilizzo di nuovi elementi e, quando siano in gioco diritti di proprietà intellettuale che sarebbero compromessi se non fossero accordati diritti d'accesso.

<sup>257</sup> Per «utilizzo» si considera lo sviluppo, la creazione e la commercializzazione di un prodotto o di una procedura per la creazione e la distribuzione di un servizio, come possono essere ulteriormente definiti nell'accordo di progetto corrispondente.

<sup>258</sup> Per «diritti di proprietà intellettuale» (DPI) deve intendersi ogni diritto di proprietà intellettuale, in particolare i brevetti, i modelli e i certificati di utilità, i diritti legati ai disegni industriali, i diritti d'autore, i segreti commerciali, i diritti relativi alle banche dati, i diritti relative alla topografia dei prodotti semiconduttori, nonché tutte le registrazioni, richieste, divisioni, continuazioni, riesami, rinnovi o nuovi rilasci di uno qualsiasi degli elementi sopra citati, ad esclusione dei marchi commerciali e dei nomi commerciali.

<sup>259</sup> Per «informazioni preesistenti» devono intendersi ogni informazione posseduta o controllata da un partecipante ad un progetto alla data di entrata in vigore dell'accordo di progetto corrispondente o la cui proprietà o il cui controllo è stato acquisito da un partecipante ad un progetto in conseguenza di attività esterne al progetto stesso.

avere luogo prima che siano adottati provvedimenti idonei a tutelare tali interessi legittimi. Sempre in materia di protezione della proprietà industriale si prevede infine che le pubblicazioni, le domande di brevetto depositate da un partecipante o qualsiasi altra diffusione relativa a nuovi elementi debbano contenere una menzione che precisi che tali nuovi elementi siano stati ottenuti con il sostegno finanziario dell'Impresa comune ARTEMIS e che tutte le conseguenti attività di diffusione debbano essere compatibili con la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, gli obblighi di riservatezza e l'interesse legittimo dei proprietari dei nuovi elementi. In tema di cessione dei prodotti tecnologici a regime proprietario lo Statuto dispone infine che qualora un partecipante ceda la proprietà di nuovi elementi, questi debba premurarsi di estendere automaticamente al cessionario i propri obblighi relativi a tali elementi tecnologici con particolare riferimento all'obbligo di estendere gli stessi obblighi ad ogni cessionario di secondo o ulteriore livello. Questi devono inoltre comprendere obbligazioni in materia di concessione dei diritti d'accesso, di diffusione e di utilizzo. In maggior dettaglio sul punto è infatti previsto che, rispettando gli obblighi di riservatezza, qualora un partecipante intenda cedere i propri vincoli in materia di concessione dei diritti di accesso, questi sia tenuto ad informare preventivamente gli altri partecipanti della cessione prevista con un preavviso minimo di 45 giorni<sup>260</sup>, fornendo loro informazioni sufficienti sul nuovo potenziale proprietario<sup>261</sup>. Si dispone infine, come norma di garanzia, che i partecipanti ad uno medesimo progetto, anche in ottica deflativa di possibile contenzioso, siano tenuti a concludere tra loro accordi di progetto atti a stabilire, in dettaglio ed in attuazione del *framework* regolatorio sopra descritto, le ulteriori disposizioni in materia di tutela della proprietà industriale preesistente o potenzialmente originata dalle linee di ricerca congiunte.

### **III.4.3 Governance gestionale**

Il contributo massimo dell'Unione europea all'Impresa comune ARTEMIS per le spese di funzionamento e le attività di ricerca, le cui modalità attuative sono rimandate ad un accordo generale ed ad accordi finanziari annuali da concludersi tra la Commissione europea, per conto dell'Unione europea, e l'Impresa comune ARTEMIS, è previsto essere pari a 420 milioni di Euro, provenienti dallo stanziamento nel bilancio generale dell'Unione europea assegnato al tema «Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni» del programma specifico «Cooperazione» del 7° Programma Quadro. Tale contributo è volto ad essere impiegato per finanziare progetti a seguito di inviti aperti e concorrenziali a

---

<sup>260</sup> Tale disposizione è stata emendata in base a Rettifica del Regolamento (CE) n. 74/2008 del Consiglio, del 20 dicembre 2007, relativo alla costituzione dell'Impresa comune ARTEMIS per l'attuazione di una Iniziativa Tecnologica Congiunta in materia di sistemi informatici incorporati, pubblicata in Gazzetta ufficiale n. L 219 del 14/08/2008.

<sup>261</sup> A seguito della notifica, ogni altro partecipante è previsto disponga di 30 giorni, o un altro termine maggiore nel caso di specie convenuto, per opporsi ad ogni trasferimento di proprietà previsto qualora possa dimostrare che tale operazione pregiudicherebbe i propri diritti di accesso, non potendosi in questo caso porre in essere la cessione finché i partecipanti interessati non abbiano raggiunto un accordo in materia.

presentare proposte. In merito alle fonti di finanziamento a sostegno delle attività di ARTEMIS, tanto per il funzionamento che per attività di ricerca e sviluppo, il testo statutario prevede che esse siano erogate congiuntamente dai vari *partner* con contributi finanziari versati ratealmente, in funzione delle necessità finanziarie dell'Impresa comune, o con contributi *in kind*<sup>262</sup>. È inoltre previsto che ogni soggetto giuridico non membro possa apportare un contributo in natura o finanziario alle risorse dell'Impresa comune conformemente alle condizioni e alle modalità negoziate dal Direttore esecutivo per conto del Consiglio di direzione e nel quadro del mandato assegnato da quest'ultimo<sup>263</sup>. L'Unione europea è chiamata ad apportare invece un contributo per un massimale di 10 milioni di Euro esclusivamente da utilizzarsi per attività di ricerca e sviluppo, mentre gli Stati membri sono chiamati ad apportare contributi in materiali, strumentazioni ed altri generi di beni in natura al fine di facilitare l'applicazione in termini di ricerca tecnologica delle altre fonti di finanziamento<sup>264</sup>. Per quanto concerne gli stanziamenti per la copertura delle attività di ricerca e sviluppo, questi sono a loro volta articolati dallo Statuto della *Joint technology initiative* in studio in un contributo finanziario da parte dell'Unione europea per un importo massimo pari a 410 milioni di Euro per il finanziamento dei progetti, eventualmente maggiorato dalla parte inutilizzata del contributo unionale al funzionamento e dai contributi finanziari degli Stati membri per un importo totale minimo pari a 1,8 volte il contributo finanziario dell'Unione europea<sup>265</sup>. Nel corso della durata dell'Impresa comune ARTEMIS, tale contributo, in termini complessivi, è stabilito debba essere uguale o superiore al contributo complessivo erogato dal settore pubblico, ovvero Unione europea e Stati nazionali singolarmente partecipanti. Qualora uno dei membri della *Joint technology initiative* in analisi non adempia ai propri impegni in riferimento al contributo finanziario dovuto, il Direttore esecutivo è tenuto a stabilire un termine ragionevole entro il quale ovviare all'inadempienza, allo scadere del quale termine, in caso di continuata

---

<sup>262</sup> Le risorse finanziarie a favore di ARTEMIS sono dallo Statuto stesso suddivise in tre categorie: (i) contributi dei membri alle spese di funzionamento (ii) contributi unionali destinati a finanziare esclusivamente le attività di ricerca e sviluppo; ed (iii) eventuali altre entrate generate o contributi versati da soggetti terzi od eventuali committenti.

<sup>263</sup> I costi di funzionamento dell'Impresa comune ARTEMIS è stabilito siano sostenuti dai propri membri mediante una ripartizione delineata dallo stesso Statuto che prevede in dettaglio essere a carico dell'associazione industriale ARTEMISIA un contributo pari ad un massimo di 20 milioni di Euro o all'1% dell'importo del costo totale dei progetti, prendendo in considerazione l'importo più elevato dei due, ma comunque tale da non risultare superiore a 30 milioni di Euro.

<sup>264</sup> I contributi erogati da parte dell'Unione europea e di ARTEMISIA devono essere messi a disposizione conformemente alle disposizioni del piano di bilancio annuale di competenza.

<sup>265</sup> È previsto inoltre che i contributi finanziari a sostegno delle attività di ricerca possano essere anche direttamente versati ai partecipanti ai progetti. Ogni anno entro una data stabilita dal Consiglio di direzione, gli Stati membri di ARTEMIS sono tenuti a comunicare al Direttore esecutivo gli impegni finanziari nazionali riservati agli inviti a presentare proposte che devono essere pubblicati da ARTEMIS, tenendo conto della portata delle attività di ricerca e sviluppo da finanziare, oggetto degli inviti, ed in ultimo da contributi in natura da parte delle organizzazioni di ricerca e sviluppo che partecipano ai progetti, pari alla loro parte dei costi ammissibili necessari per la realizzazione dei progetti, definiti sulla base delle norme delle rispettive autorità di finanziamento stipulanti le convenzioni di sovvenzione.

inadempienza, il Direttore esecutivo è stabilito proceda alla convocazione di una riunione speciale del Consiglio di direzione per determinare l'eventuale termine all'adesione del membro inadempiente o l'adozione di qualsiasi altra misura da applicare fino a quando il membro non ridivenga adempiente ai propri obblighi. Norme statutarie finali stabiliscono inoltre che, al fine di essere pienamente integrato nella *partnership* pubblico-privata, ogni nuovo membro dell'Impresa comune ARTEMIS diverso dagli Stati membri o dai Paesi associati sia tenuto ad apportare un contributo finanziario al partenariato stesso e che, salvo disposizione contraria, l'Impresa comune ARTEMIS sia proprietaria di tutti gli attivi prodotti o che le siano trasferiti ai fini della realizzazione dei relativi obiettivi istituzionali. Consimilmente a quanto stabilito per le altre Iniziative tecnologiche congiunte del 7° Programma Quadro, anche alle risorse umane ed al Direttore esecutivo di ARTEMIS è previsto che si applichi il regime proprio degli agenti dell'Unione europea e le relative norme derivate adottate congiuntamente dalle Istituzioni unionali, con particolare riferimento al protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea<sup>266</sup>. Il Regolamento costitutivo di ARTEMIS stabilisce inoltre che la stessa sia tenuta ad adottare un regolamento finanziario in conformità, salvo specifiche eccezioni originate da particolari esigenze operative e previa approvazione della Commissione europea, al Regolamento CE/2343/2002<sup>267</sup>. Ulteriore disposizione attribuisce espressamente all'Iniziativa tecnologica congiunta capacità di revisione contabile interna. Il regolamento finanziario in parola è stato adottato con decisione del Consiglio di direzione con identificativo GB-13/08. In merito al sistema di rapporto-valutazione-discardio relativo alle attività dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi, è stabilito che la Commissione europea presenti al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione annuale sui progressi compiuti dall'Impresa comune con particolare riferimento all'attuazione, comprendente il numero di proposte presentate, di quelle selezionate ed infine finanziate, la tipologia dei partecipanti (specie piccole e medie imprese) e le statistiche delle spese ripartite per Stato partecipante o associato, ovvero, per agglomerato, dei soggetti pubblici o privati afferenti al singolo Stato. La relazione è stabilito debba infine contenere una reportistica delle valutazioni effettuate da valutatori tecnologici indipendenti. Allo scopo di segmentare l'attività dell'Impresa comune con valutazioni *in itinere* maggiormente ampie rispetto a quelle annuali sopra descritte è stato previsto che la Commissione europea, assistita da esperti indipendenti, effettui una

---

<sup>266</sup> Il numero degli effettivi in organigramma a servizio dell'Impresa comune per l'innovazione negli *embedded computing systems* è previsto sia determinato annualmente in allegato al bilancio dell'Impresa comune. Sotto un punto di vista di regimi contrattuali adottati è stabilito che il personale sia inquadrato in agenti temporanei ed agenti contrattuali assunti per un periodo determinato suscettibile di proroga per una sola volta per un solo ulteriore periodo determinato. Il periodo complessivo di assunzione deve essere comunque contingentato al massimale previsto per la durata dell'Impresa comune stessa, ovvero sette anni, o periodo inferiore in caso di anticipata cessazione delle attività della stessa. È attribuita inoltre ad ARTEMIS la facoltà di adottare disposizioni per il distacco da organismi europei o nazionali di esperti presso la stessa.

<sup>267</sup> Regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del Regolamento (CE)1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

valutazione, in base a mandato stabilito previa consultazione dei vertici di ARTEMIS, concernente la qualità e l'efficacia dell'Iniziativa tecnologica congiunta ed i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi stabiliti. A seguito di tale attività la Commissione europea è tenuta a comunicare al Consiglio le conclusioni valutative, corredate da osservazioni e, se necessario, proposte di modifica del Regolamento in esame o di cessazione anticipata della stessa *Joint technology initiative*<sup>268</sup>. Relativamente alla protezione degli interessi finanziari dei componenti di ARTEMIS e di misure antifrode è previsto che la stessa Impresa comune sia tenuta a garantire che gli interessi finanziari dei propri membri siano adeguatamente protetti effettuando o facendo effettuare opportuni controlli interni o esterni. È inoltre espressamente stabilita la facoltà a favore dei *partner* di ARTEMIS, in caso di irregolarità, di riservarsi il diritto di recuperare gli importi indebitamente spesi anche mediante la riduzione o la sospensione del versamento dei contributi dovuti al partenariato pubblico-privato. Anche in funzione di norma di rimando e chiusura, è prevista l'applicazione, da parte di ARTEMIS, delle disposizioni previste da Regolamento CE/1073/1999<sup>269</sup>.

L'Impresa comune è previsto effettui, in funzione di tutela degli interessi dei propri membri, controlli *in loco* e verifiche finanziarie presso i beneficiari dei finanziamenti pubblici assegnati dalla stessa e che tali controlli possano essere effettuati sia direttamente da personale dell'ARTEMIS che da personale degli Stati membri a ciò incaricato presso i relativi territori nazionali. Le descritte attività di verifica, specie in caso di segnalazione di irregolarità, possono essere integrate da controlli effettuati, sia presso ARTEMIS che presso i beneficiari dei finanziamenti della stessa, da parte della Commissione europea o della Corte dei conti a cui possono seguire sanzioni rispettose del principio di proporzionalità ed orientate alla dissuasione da comportamenti irregolari<sup>270</sup>. In merito alla funzione di revisione contabile interna, il testo statutario prevede che tali attività siano esercitate sotto la responsabilità del Consiglio di direzione, che adotta le opportune disposizioni, tenendo conto delle dimensioni e della portata dell'Impresa comune. Il dato statutario, in relazione agli impegni finanziari, prevede inoltre che questi non debbano superare l'importo delle risorse finanziarie disponibili o imputate al bilancio di ARTEMIS dai *partner* della stessa e che, concernentemente le entrate finanziarie, eccetto che in fase liquidatoria

---

<sup>268</sup> Oltre alle valutazioni complessive ad opera della Commissione europea, anche in ottica di miglioramento delle future Iniziative tecnologiche congiunte, è previsto che entro sei mesi dalla cessazione di ARTEMIS la Commissione europea produca una valutazione finale dell'Impresa comune i cui risultati dovranno essere presentati al Consiglio ed al Parlamento europeo. Infine, concernentemente il discarico per l'esecuzione del bilancio di ARTEMIS è stabilito che questo venga dato dal Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, conformemente a quanto previsto nel citato regolamento finanziario dell'Iniziativa tecnologica congiunta.

<sup>269</sup> Regolamento relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>270</sup> Inoltre è previsto che l'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) disponga, nei confronti di ARTEMIS e del personale della stessa, degli stessi poteri di cui dispone nei confronti dei servizi della Commissione europea. Oltre a dover favorire l'espletamento delle eventuali svolte dall'OLAF, la *Joint technology initiative* in parola è inoltre tenuta ad aderire all'Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea relativo alle indagini interne agli organismi unionali svolte dall'OLAF.

dell'Impresa comune, le eventuali eccedenze rispetto alle uscite non possano essere ridistribuite agli stessi. Si specifica infine come l'esecuzione del bilancio rientri fra i compiti del Direttore esecutivo<sup>271</sup>.

---

<sup>271</sup> In riferimento alle relazioni finanziarie di ARTEMIS lo Statuto della stessa stabilisce che ogni anno, il Direttore esecutivo sia tenuto a presentare al Consiglio di direzione una bozza preliminare del piano di bilancio annuale che comprenda una previsione delle spese annuali per i due anni successivi, nonché l'organigramma del personale. In questa previsione, le stime delle entrate e delle spese per il primo di tali due esercizi devono essere stabilite in modo tanto dettagliato quanto risulti necessario per le procedure di bilancio interne di ciascun membro, in relazione ai relativi contributi finanziari all'Impresa comune ARTEMIS. Il Direttore esecutivo è tenuto a fornire al Consiglio di direzione tutte le informazioni supplementari a tale fine necessarie. I membri del Consiglio di direzione sono tenuti a comunicare al Direttore esecutivo i propri commenti sulla bozza preliminare di piano di bilancio annuale ed in particolare sulle previsioni di risorse e spese per l'anno successivo. Il Direttore esecutivo ha, di rimando, la funzione di predisporre il progetto di bilancio per l'anno successivo in collaborazione con il Comitato dell'industria e della ricerca, tenendo conto dei commenti ricevuti dal Consiglio di direzione e di sottoporlo all'approvazione del Consiglio di direzione stesso. Il piano di bilancio annuale ed il piano d'attuazione annuale per un determinato anno devono essere adottati dal Consiglio di direzione dell'Impresa comune ARTEMIS entro la fine dell'anno precedente. Entro due mesi dalla chiusura di ogni esercizio finanziario, il Direttore esecutivo è chiamato a sottoporre i conti e il bilancio dell'anno precedente all'approvazione del Consiglio di direzione. Si stabilisce infine che i conti ed il bilancio annuale dell'anno precedente debbano essere presentati alla Corte dei conti e alla Commissione europea per la relativa approvazione.



### **III.5 FCH per l'innovazione nel settore dell'energia da idrogeno e delle celle combustibili**

L'Iniziativa tecnologica congiunta in materia di idrogeno a celle a combustibile si pone come una fra le strategie di punta dell'Unione europea per far fronte ai problemi derivanti dal cambiamento climatico, dall'aumento dei prezzi di petrolio e gas e dalla forte dipendenza dell'Europa dalle importazioni energetiche, con l'ottica di sviluppare una politica per un sistema–energia sostenibile e sicuro. A tale proposito l'idrogeno, in quanto vettore energetico, e le celle a combustibile, in quanto efficaci convertitori di energia, sono ritenute in grado di assumere un ruolo decisivo, malgrado siano ancora molti gli ostacoli tecnologici che li distanziano da una massiva immissione nel mercato. Nonostante i considerevoli investimenti in ricerca e sviluppo nel settore in parola, il coordinamento tra i vari settori industriali interessati in rapporto con i programmi pubblici, nazionali ed europei, il loro apporto al fabbisogno energetico è, secondo le Istituzioni unionali, ancora molto limitato. L'Iniziativa tecnologica congiunta «*Fuel Cells and Hydrogen*» è tesa a definire ed attuare un programma di ricerca e sviluppo mirato, al fine di sostenere l'introduzione su vasta scala delle relative tecnologie sul mercato. L'obiettivo globale dell'Impresa comune FCH è infatti quello di accelerare lo sviluppo delle tecnologie legate all'utilizzo dell'idrogeno e delle celle a combustibile guadagnando diversi anni sul momento del decollo commerciale per le prime applicazioni di mercato (ad esempio apparecchiature portatili), per le applicazioni stazionarie (ad esempio impianti domestici e commerciali per la produzione combinata di calore ed elettricità) e per un prominente lancio sul mercato delle applicazioni basate sull'uso dell'idrogeno e delle celle a combustibile nel settore dei trasporti. A mente delle Istituzioni unionali la creazione di una *Joint technology initiative* nel settore presenta tre macro vantaggi di sistema: (i) un bilancio definito per una massa critica adeguata ed un orizzonte di sette anni in modo da contribuire all'aumento della fiducia degli investitori pubblici e privati in progettualità di lungo periodo; (ii) un incentivo all'industria europea perché mobiliti risorse proprie; ed (iii) una riduzione dei termini temporali di commercializzazione dei risultati della ricerca<sup>272</sup>.

#### **III.5.1 Governance decisionale**

Come già analizzato in merito alle altre Iniziative tecnologiche congiunte, anche l'Impresa comune FCH assume a proprio riferimento la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1982/2006/CE concernente il 7° Programma Quadro dell'Unione europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione che prevede un contributo unionale per l'istituzione di partenariati

---

<sup>272</sup> Mediante FCH, insieme alle misure adottate nell'ambito del «Piano strategico per le tecnologie emergenti» (Piano SET), L'Unione europea mira inoltre a contribuire prospetticamente alla riduzione sostanziale delle emissioni di gas serra e degli inquinamenti atmosferici locali, ad accrescere la sicurezza nelle forniture di energia ed ad un aumento sostanziale degli occupati nel settore, creando un ambiente favorevole alla crescita di un'industria dell'energia *advanced technology-based* forte e competitiva.

pubblico-privato di lungo termine che assumano la forma di Iniziative tecnologiche congiunte da attuarsi mediante Imprese comuni ai sensi dell'articolo 187 del TFUE, risultato dei lavori delle Piattaforme tecnologiche europee, già istituite nell'ambito del 6° Programma Quadro con il fine di associare investimenti del settore privato e finanziamenti pubblici europei. Il Regolamento del Consiglio (CE)521/2008 in disamina fa inoltre riferimento alla Decisione del Consiglio 2006/971/CE concernente il programma specifico Cooperazione che attua il 7° Programma Quadro, dove si sottolinea la necessità di partenariati pubblico-privato su scala europea per accelerare lo sviluppo di primarie tecnologie ed attività di ricerca di vasta portata a livello unionale, tra cui segnatamente le Iniziative tecnologiche congiunte<sup>273</sup>.



Nelle premesse motivazionali del Regolamento in analisi si pone ulteriore riferimento al fatto che il Consiglio abbia sottolineato l'importanza di realizzare ulteriori azioni per la ricerca e la politica d'innovazione, in particolare mediante l'implementazione di nuove iniziative destinate ad intensificare la cooperazione tra l'industria ed il settore pubblico al fine di finanziare la ricerca rafforzando i collegamenti fra settore pubblico e privato, a livello transnazionale, con

<sup>273</sup> Si pone riferimento inoltre anche al piano «Crescita e occupazione» dell'agenda di Lisbona in cui si sottolinea la necessità di creare nell'Unione europea condizioni favorevoli per gli investimenti nella conoscenza e nell'innovazione al fine di favorire la competitività, la crescita e l'occupazione sfruttando pienamente le potenzialità offerte dai mercati guida in settori quali le tecnologie sostenibili e sicure a bassa emissione di carbonio, le energie rinnovabili, l'efficienza energetica e delle risorse, essendosi riconosciuta l'esigenza di rafforzare la ricerca in materia di energia, in particolare per accelerare la competitività delle energie sostenibili, specie quelle rinnovabili, e delle tecnologie a basse emissioni di ossidi di carbonio e l'ulteriore sviluppo delle tecnologie di efficienza energetica.

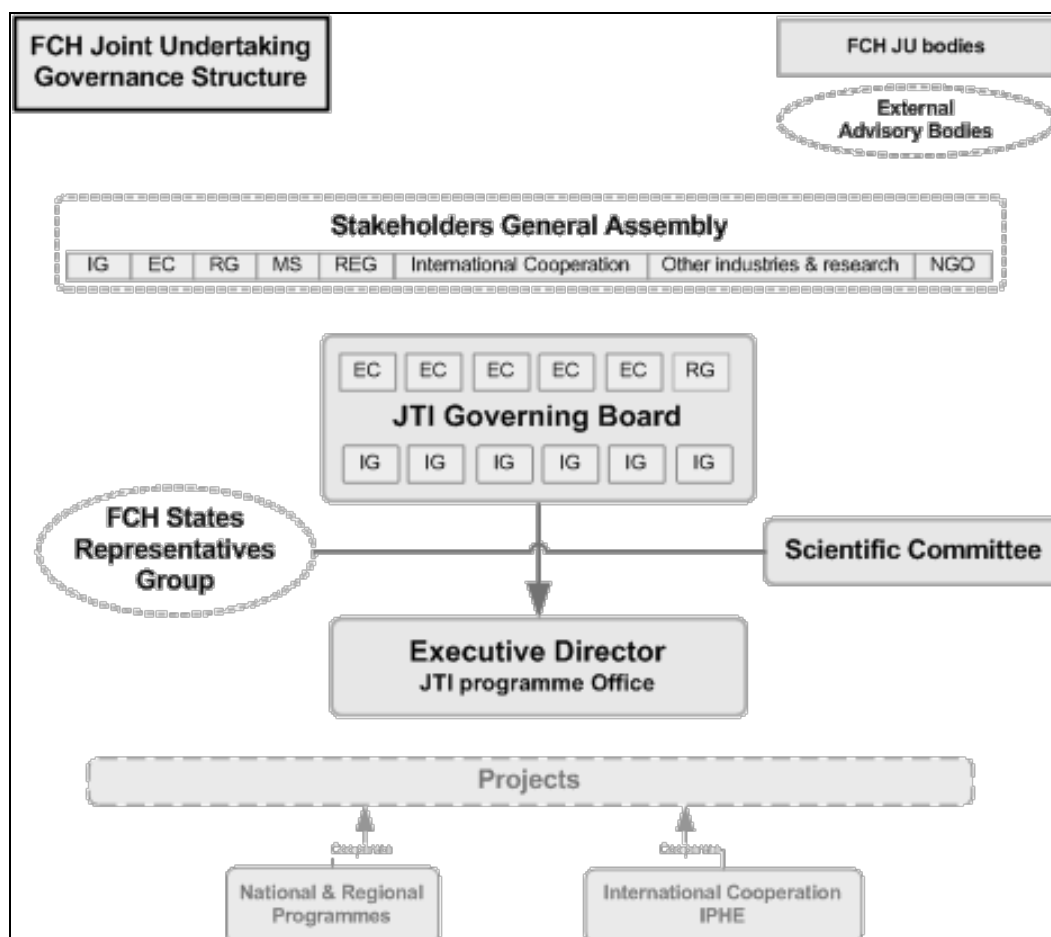
particolare riferimento al settore dell'«economia dell'idrogeno», per il quale è stato previsto uno stanziamento totale di 2 miliardi e 800 milioni di Euro tra il 2004 e il 2015 e che è deputato a beneficiare anche di finanziamenti nell'ambito dei Programmi Quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione e dei Fondi strutturali<sup>274</sup>. L'obiettivo *Joint technology initiative* «Celle a combustibile e idrogeno», alla lettera del Regolamento in disamina, è quella di attuare un programma di attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione in Europa nei settori delle celle a combustibile e dell'idrogeno, mediante quanto acquisito sulla base della citata Piattaforma tecnologica europea «Idrogeno e celle a combustibile», con la cooperazione e la partecipazione di parti interessate provenienti dal comparto industriale, comprese le piccole e medie imprese, dei centri di ricerca, delle università e delle regioni. Il Consiglio pone inoltre menzione sulla necessità di implementare significative innovazioni in una serie di settori affinché le tecnologie delle celle a combustibile e dell'idrogeno possano essere impiegate sempre più in modo efficace, catalizzando investimenti idonei sulla ricerca a lungo termine come si evince anche dal parere espresso dagli organi consultivi dell'Impresa comune stessa. Ai fini dell'attuazione dell'Iniziativa tecnologica congiunta in disamina è stata quindi costituita un'Impresa comune ai sensi dell'articolo 187 del TFUE con termine al 31 dicembre 2017. L'Impresa comune FCH è un organismo unionale dotato di personalità giuridica. In ciascuno degli Stati membri della Unione europea è infatti previsto goda della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali dei relativi Stati<sup>275</sup>. I membri fondatori dell'Impresa comune FCH sono l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea, e, previa accettazione dello Statuto, il Gruppo industriale europeo per l'Iniziativa tecnologica congiunta «Celle a combustibile e idrogeno» ed il Gruppo industriale AISBL, organizzazione senza scopo di lucro di diritto belga, la cui finalità consiste per

---

<sup>274</sup> Inoltre si pone considerazione sul fatto che nel maggio 2003 un gruppo ad alto livello sull'idrogeno e le celle a combustibile abbia presentato una relazione prospettiva intitolata «*Hydrogen Energy and Fuel Cells: a vision of our future*», che raccomandava, tra l'altro, la costituzione di un partenariato nel settore delle tecnologie delle celle a combustibile e dell'idrogeno con un aumento sostanziale del bilancio per le attività di ricerca e sviluppo, nonché l'attivazione di un programma pilota e di dimostrazione per estendere gli esercizi di convalida delle tecnologie al settore per lo sviluppo dei mercati e che nel dicembre 2003 la Commissione europea abbia agevolato la creazione della Piattaforma tecnologica europea denominata «Idrogeno e celle a combustibile». Tale Piattaforma tecnologica europea nel marzo 2005 ha adottato, sempre alle parole del Consiglio, un'agenda strategica di ricerca ed una strategia di intervento, volte ad accelerare lo sviluppo e la commercializzazione delle tecnologie delle celle a combustibile e dell'idrogeno nell'Unione europea. La sfida tecnologica rappresentata dalle celle a combustibile e dall'idrogeno è, sempre ad avviso del Consiglio, significativamente complessa e di ampia portata essendo la dispersione delle competenze tecniche molto elevata. Di conseguenza, per raggiungere una massa critica in termini di volume di attività, eccellenza e potenziale d'innovazione, occorre affrontare questa sfida in modo mirato e coerente a livello dell'Unione europea. Ciò, e il relativo contributo potenziale alle politiche unionale, in particolare in materia di energia, ambiente, trasporti, sviluppo sostenibile e crescita economica, richiede l'implementazione di una *Joint technology initiative* ai sensi dell'articolo 187 del TFUE in questo settore.

<sup>275</sup> Ad essa è riconosciuta, in particolare, la capacità di acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio.

l'appunto nel contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Impresa comune FCH. Tale Gruppo industriale, ai sensi del Regolamento in esame, è chiamato a: (i) provvedere a che il proprio contributo alle risorse dell'Impresa comune FCH sia fornito in anticipo sotto forma di contributo diretto di importo pari al 50% costi della relativa Impresa comune e trasferito al bilancio di quest'ultima prima dell'inizio di ciascun esercizio finanziario; (ii) assicurare che il contributo delle imprese all'esercizio delle attività di ricerca e sviluppo finanziate dall'Impresa comune FCH sia almeno equivalente al contributo erogato in tale ambito dall'Unione europea; e (iii) essere aperto all'adesione, a condizioni eque, di qualsiasi soggetto giuridico di diritto privato, comprese le piccole e medie imprese, costituito conformemente al diritto di uno Stato membro o di uno Stato associato ed avente la sede legale o il centro principale delle proprie attività nel territorio di uno dei suddetti Stati, a condizione che operi nel settore delle celle a combustibile e dell'idrogeno in Europa e si impegni a contribuire agli obiettivi ed alle risorse dell'Impresa comune FCH.



Oltre al Gruppo industriale è stata prevista dal Consiglio la partecipazione al partenariato in disamina di un Gruppo di ricerca chiamato ad: (i) essere aperto all'adesione, a condizioni eque, di qualsiasi organismo di ricerca, comprese le

università ed i centri di ricerca stabiliti in uno Stato membro o in uno Stato associato, ad esclusione di quelli che rappresentano gli interessi dell'industria o di quelli istituiti da un'impresa al solo scopo di intraprendere ricerche per la medesima impresa; (ii) essere costituito come un'organizzazione senza scopo di lucro la cui finalità consiste nel contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Impresa comune FCH stessa; (iii) provvedere a che il proprio contributo alle risorse dell'Impresa comune FCH sia fornito in anticipo sotto forma di contributo diretto di importo pari ad 1/12 dei costi dell'Impresa comune in questione e di trasferire lo stesso al bilancio di quest'ultima prima dell'inizio di ciascun esercizio finanziario. Si prevede inoltre che ogni nuova richiesta di adesione da parte del Gruppo di ricerca all'Impresa comune FCH debba essere presentata al Consiglio di direzione dell'Impresa comune per la relativa approvazione<sup>276</sup>. Per quanto concerne le eventuali modifiche allo Statuto il Regolamento del Consiglio (CE)521/2008 in disamina prevede che qualsiasi membro dell'Impresa comune possa proporre al Consiglio di direzione un'iniziativa intesa a tale scopo e che una volta vagliata positivamente tale proposta, lo stesso Consiglio sia tenuto a sottoporre la medesima alla Commissione europea per il seguito di competenza. In riferimento alla fase di cessazione dell'Iniziativa tecnologica congiunta in parola si prevede che al termine del periodo di prevista vigenza di FCH la stessa sia sciolta. Inoltre la procedura di scioglimento potrà essere anche avviata automaticamente qualora uno dei membri fondatori ponga termine alla propria adesione all'Impresa comune, a meno che la sua richiesta di cessazione sia accompagnata da una proposta intesa a trasferire la sua adesione ad un soggetto giuridico idoneo ad essere accettato<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> Tali decisioni devono essere fondate sulla pertinenza e sul valore aggiunto potenziale del candidato al Gruppo di ricerca per il conseguimento degli obiettivi dell'Impresa comune FCH, previa preventiva acquisizione del parere della Commissione europea sul caso. Si prevede inoltre che l'adesione all'Impresa comune possa essere trasferita a terzi solo previo assenso del Consiglio di direzione, che un membro fondatore possa porre fine alla propria adesione a FCH comportando lo scioglimento dell'Impresa comune stessa e che, in aggiunta, il Gruppo di ricerca possa porre termine alla propria adesione alla stessa, divenendo dalla cessazione efficace ed irrevocabile solo sei mesi dalla notifica ai membri fondatori della stessa, potendo allo scadere di tale termine essere esonerato da qualsiasi obbligo diverso da quelli approvati dall'Impresa comune FCH prima della cessazione della relativa partecipazione.

<sup>277</sup> Ai fini della procedura di scioglimento di FCH, si prevede che il Consiglio di direzione nomini uno o più liquidatori tenuti ad attenersi alle decisioni del Consiglio di direzione stesso e che nel corso della procedura liquidatoria l'Impresa comune restituisca allo Stato ospitante qualsiasi elemento di sostegno fisico che quest'ultimo abbia messo a disposizione della stessa, conformemente all'accordo di sede. Una volta restituiti, conformemente a quanto sopra, tutti gli elementi di sostegno fisico, gli altri attivi sono utilizzati per coprire il passivo dell'Impresa comune FCH e le spese relative al suo scioglimento il Regolamento in analisi prevede che eventuali eccedenze possano essere distribuite fra i membri esistenti al momento dello scioglimento, proporzionalmente al loro effettivo contributo all'Impresa comune FCH e che qualsiasi eccedenza a favore dell'Unione europea sia restituita al bilancio della Commissione europea. Dovrà essere, secondo la disciplina del Consiglio, infine istituita una procedura ad hoc per garantire l'adeguata gestione di tutte le convenzioni di sovvenzione e di tutti i contratti di servizi e forniture conclusi da FCH la cui durata possa eventualmente eccedere quella dell'Impresa comune in analisi.

Ai sensi del Regolamento (CE)521/2008 in disamina gli organi dell'Impresa comune FCH sono: (i) il Consiglio di direzione; (ii) il Direttore esecutivo; e (iii) il Comitato scientifico. Si prevede che qualora un compito specifico non sia assegnato a uno di tali organi, questo debba essere considerato di competenza del Consiglio di direzione e che il Gruppo di rappresentanti degli Stati dell'Iniziativa tecnologica congiunta in studio e l'Assemblea generale delle parti interessate siano considerati organi consultivi esterni alla stessa.

Entrando nel maggiore dettaglio degli organi dell'Impresa comune FCH il Regolamento prevede, in merito al Consiglio di direzione, che lo stesso sia composto dai sei rappresentanti del Gruppo industriale e dai sei rappresentanti della Commissione europea, e che, qualora sia costituito il Gruppo di ricerca, la Commissione europea trasferisca un seggio al rappresentante di tale Gruppo, che ciascun membro del Consiglio di direzione possieda un diritto di voto e che il voto espresso dalla Commissione europea sia indivisibile. Si prevede inoltre che i propri componenti siano chiamati ad adoperarsi al meglio per raggiungere un consenso, in mancanza del quale il Consiglio di direzione intraprende le decisioni a maggioranza dei tre quarti e che almeno una delle persone nominate dal Gruppo industriale rappresenti le piccole e medie imprese. Secondo la disciplina in esame inoltre il Consiglio di direzione è tenuto ad eleggere il proprio presidente, il quale dura in carica per due anni ed ha il compito di convocare l'Assemblea generale delle parti interessate<sup>278</sup>. Ruoli e compiti del Consiglio di direzione, che assume la responsabilità generale del funzionamento dell'Impresa comune FCH e sovrintende all'attuazione delle relative attività, sono in maggiore dettaglio: (i) valutare le richieste di adesione e decidere in merito ai cambiamenti di membri dell'Iniziativa tecnologica congiunta; (ii) decidere di porre termine all'adesione a FCH di qualsiasi membro inadempiente; (iii) approvare i piani di attuazione annuale e pluriennale e le previsioni di spesa corrispondenti, secondo le proposte del Direttore esecutivo, previa consultazione del Gruppo di rappresentanti degli Stati dell'FCH e del Comitato scientifico; (iv) approvare il bilancio annuale, compreso l'organigramma del personale; (v) approvare il rapporto annuale di attività e le voci di spesa corrispondenti; (vi) approvare i conti e il bilancio annuali; (vii) garantire la disponibilità delle capacità di revisione contabile interna all'Impresa comune FCH; (viii) adottare il regolamento finanziario dell'Impresa comune; (ix) approvare le iniziative intese a modificare lo Statuto; (x) nominare, destituire o sostituire il Direttore esecutivo, cui fornisce orientamenti e controlla le prestazioni; (xi) approvare la struttura organizzativa dell'Ufficio del programma su proposta del Direttore esecutivo; (xii) approvare la metodologia per la valutazione dei contributi in natura; (xiii) approvare gli orientamenti in materia di valutazione e selezione delle proposte di progetti presentate dal Direttore esecutivo; (xiv) approvare l'elenco delle proposte di progetti selezionate per il finanziamento; (xv) approvare il modello di convenzione di sovvenzione; (xvi) approvare i contratti di servizi e forniture; (xvii) approvare la valutazione indipendente annuale del livello dei contributi *in kind* prima della sua

---

<sup>278</sup> Si prevede inoltre che il Segretario del Consiglio di direzione sia il Direttore esecutivo con facoltà di prendere parte alle deliberazioni senza diritto di voto.

presentazione alla Commissione europea; (xviii) assegnare tutti i compiti che non siano esplicitamente attribuiti ad uno degli organi di FCH; (xix) approvare le procedure dell'Impresa comune, tra cui le norme in materia di diritti di proprietà intellettuale; (xx) adottare le modalità pratiche per l'attuazione del Regolamento (CE)1049/2001 relativo al diritto di accesso ai documenti amministrativi; (xxi) approvare gli inviti a presentare proposte; e (xxii) sovrintendere alle attività dell'Iniziativa tecnologica congiunta in disamina nel loro complesso<sup>279</sup>.

Per quanto concerne il Direttore esecutivo, il Regolamento in disamina prevede che questo sia il responsabile principale della gestione ordinaria dell'Impresa comune in disamina, conformemente alle determinazioni del Consiglio di direzione. In questo contesto, l'organo in analisi è tenuto ad informare periodicamente il Consiglio di direzione ed il Comitato scientifico, rispondendo alle loro richieste di ulteriori informazioni. Si prevede inoltre che il Direttore esecutivo sia il rappresentante legale di FCH e che esegua i propri compiti in modo indipendente rispondendo al Consiglio di direzione. Il Direttore esecutivo è nominato dal Consiglio di direzione per un periodo di tre anni in seguito a un invito a manifestare interesse pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Previa valutazione delle prestazioni del Direttore esecutivo, il Consiglio di direzione può prorogare il suo mandato per un ulteriore periodo non superiore a quattro anni. In particolare, il Regolamento in esame stabilisce che il Direttore esecutivo: (i) presenti al Consiglio di direzione i piani di attuazione annuale e pluriennale e le previsioni di spesa corrispondenti; (ii) sottoponga al Consiglio di direzione la proposta di bilancio annuale, ivi compresa la tabella dell'organico del personale; (iii) presenti al Consiglio di direzione il rapporto annuale di attività e le voci di spesa corrispondenti; (iv) presenti al Consiglio di direzione i conti e il bilancio annuali; (v) sottoponga all'approvazione del Consiglio di direzione le disposizioni e gli orientamenti per la valutazione e la selezione delle proposte di progetti, come pure le procedure per la diffusione dei risultati della ricerca; (vi) sovrintenda alla gestione degli inviti a presentare proposte di progetti; (vii) presenti all'approvazione del Consiglio di direzione l'elenco delle proposte di progetti selezionate per il finanziamento; (viii) sottoponga all'approvazione del Consiglio di direzione l'elenco delle convenzioni di sovvenzioni da concludere; (ix) approvi e firmi le singole convenzioni di sovvenzioni stabilite conformemente al modello di convenzione di sovvenzione, altresì stabilendosi che le convenzioni di sovvenzione le cui disposizioni non corrispondano pienamente al relativo modello debbano essere sottoposte all'approvazione del Consiglio di direzione; (x) presenti all'approvazione del Consiglio di direzione i contratti di servizi e di forniture da concludere; (xi) presenti al Consiglio di direzione le proprie proposte

---

<sup>279</sup> È disciplinato inoltre che il Consiglio di direzione tenga una riunione europea ordinaria due volte all'anno, salvo il fatto che possa comunque tenere riunioni straordinarie su richiesta della Commissione europea o di una maggioranza dei rappresentanti del gruppo industriale o del presidente. Nelle riunioni, convocate dal presidente del Consiglio di direzione il presidente del gruppo di rappresentanti degli Stati dell'FCH ha diritto di partecipare in qualità di osservatore. Si prevede in ultimo la facoltà per il Consiglio di direzione di invitare alle proprie riunioni osservatori senza diritto di voto, in particolare rappresentanti delle regioni e degli organismi di regolamentazione.

per quanto concerne la struttura organizzativa dell'Ufficio del programma e organizzzi, diriga e controlli il personale dell'Impresa comune; (xii) organizzzi le riunioni del Consiglio di direzione; (xiii) assicuri i compiti di segretariato per l'Assemblea generale delle parti interessate; (xiv) assista, se opportuno, alle riunioni del Comitato scientifico in qualità di osservatore; (xv) qualora necessario, istituisca gruppi di esperti *ad hoc*, a seguito di decisione del Consiglio di direzione, per raccogliere il parere di esperti; (xvi) controlli i finanziamenti pubblici e privati e proponga al Consiglio di direzione ogni azione correttiva necessaria per mantenere l'equilibrio richiesto; (xvii) valuti il livello dei contributi in natura e provveda a far approvare al Consiglio di direzione i risultati della valutazione ed a sottoporli alla Commissione europea entro quattro mesi dalla fine di ciascun esercizio finanziario; (xviii) fornisca altre eventuali informazioni richieste dal Consiglio di direzione; (ix) fornisca alla Commissione europea le informazioni e i servizi necessari ai fini del riesame intermedio e finale; (xx) sia responsabile della valutazione e della gestione dei rischi; (xxi) proponga al Consiglio di direzione le eventuali assicurazioni necessarie a FCH per far fronte ai propri obblighi; (xxii) sia responsabile della preparazione, negoziazione e conclusione di convenzioni di sovvenzione per l'attuazione delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico e dei contratti di servizi e forniture necessari per il funzionamento dell'Impresa comune; e (xxiii) sia responsabile dei lavori preparatori per assicurare il discarico annuale dell'Impresa comune da parte del Parlamento europeo. Per quanto concerne l'Ufficio del programma il Regolamento (CE)521/2008 in commento prevede che questo esegua, sotto la responsabilità del Direttore esecutivo, tutti i compiti che siano di competenza dell'Impresa comune FCH<sup>280</sup>. Concernentemente il Comitato scientifico il Regolamento in disamina stabilisce altresì che esso sia organo consultivo del Consiglio di direzione ed eserciti le proprie attività con il sostegno dell'Ufficio del programma. Il Comitato scientifico è composto da un massimo di nove membri chiamati a rappresentare in modo equilibrato le competenze di livello europeo delle università, dell'industria e degli organismi di regolamentazione. Collettivamente i membri del Comitato scientifico devono possedere le competenze e le conoscenze scientifiche riguardanti l'intero settore tecnico necessarie per elaborare su base scientifica raccomandazioni strategiche per

---

<sup>280</sup> In particolare, all'Ufficio del programma sono attribuiti i compiti di: (i) gestire la pubblicazione degli inviti a presentare proposte di progetti, conformemente al piano di attuazione annuale, la valutazione, con l'assistenza di esperti indipendenti, e la selezione delle proposte di progetti, la negoziazione delle proposte di progetti selezionate e il *follow-up* e la gestione delle convenzioni di sovvenzione, ivi compreso il relativo coordinamento; (ii) garantire l'istituzione e le gestione di un sistema di contabilità adeguato per il calcolo dei contributi pubblici e privati reali ai progetti; (iii) fornire al Consiglio di direzione e a tutti gli altri organi sussidiari la documentazione ed il sostegno logistico necessari; (iv) elaborare il piano di attuazione pluriennale e le previsioni di spesa corrispondenti; (v) preparare la proposta di bilancio annuale, ivi compresa la tabella dell'organico; (vi) predisporre il rapporto annuale di attività e le voci di spesa corrispondenti; (vii) preparare i conti e il bilancio annuali; (viii) predisporre tutti i documenti necessari ai fini dell'esame intermedio e finale; (xi) gestire gli appalti di servizi e forniture, conformemente al regolamento finanziario di FCH; e (x) svolgere ogni altro compito affidatogli o delegatogli dal Consiglio di direzione.



quanto concerne l'Impresa comune FCH. Di rimando il Consiglio di direzione è tenuto a stabilire i criteri specifici ed il processo di selezione per la composizione del Comitato scientifico di cui ne nomina i membri. È stabilito che il Comitato scientifico elegga per consenso un presidente fra i propri membri e ne definisca le linee di coordinamento nell'assolvimento dei seguenti compiti attribuiti all'organo in questione: (i) fornire il proprio parere circa le priorità scientifiche per le proposte relative ai piani di attuazione annuale e pluriennale; (ii) fornire il proprio parere sulle realizzazioni scientifiche descritte nel rapporto annuale di attività; (iii) fornire il proprio parere sulla composizione dei comitati di valutazione *inter pares*. Riguardo il Gruppo di rappresentanti degli Stati dell'FCH, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e di ciascun Paese associato, si prevede, alla lettera del Regolamento in disamina, che lo stesso svolga nei confronti dell'Impresa comune FCH un ruolo di consulenza. In particolare esso è chiamato ad esaminare le informazioni ed a fornire pareri sui seguenti aspetti: (i) progressi nella realizzazione del programma dell'Impresa comune; (ii) conformità e conseguimento degli obiettivi; (iii) aggiornamento dell'orientamento strategico; (iv) collegamenti con la ricerca collaborativa del Programma Quadro di pertinenza; (v) programmazione e risultati degli inviti a presentare proposte e delle gare d'appalto; (vi) partecipazione delle piccole e medie imprese alle attività; oltre a ad offrire propri contributi su: (i) stato di avanzamento e collegamento tra le attività dell'Impresa comune ed i pertinenti programmi nazionali di ricerca e individuazione dei potenziali settori di cooperazione; e (ii) misure specifiche adottate a livello internazionale riguardo a manifestazioni di diffusione, *workshop* tecnici specializzati e attività di comunicazione<sup>281</sup>. Infine il Regolamento in analisi stabilisce, concernentemente l'Assemblea generale delle parti interessate, che anche tale organo sia chiamato a svolgere nei confronti dell'Impresa comune una funzione di consulenza. L'Assemblea è inoltre aperta a tutte le parti interessate dei settori pubblici e privati, ai gruppi di interesse internazionali degli Stati membri, dei Paesi associati e dei Paesi terzi ed è chiamata a riunirsi almeno una volta all'anno. Per favorire tale funzione si prevede, in ultimo, che l'Assemblea generale delle parti interessate debba essere costantemente informata sulle attività dell'Impresa comune FCH. In tema di responsabilità di FCH il Regolamento (CE)521/2008 in commento prevede che la responsabilità contrattuale dell'Impresa comune sia disciplinata dalle relative disposizioni contrattuali e dalla legge applicabile all'accordo o al contratto in questione mentre in materia di responsabilità non contrattuale FCH sia tenuta a risarcire, conformemente ai principi generali comuni alle leggi degli Stati membri,

---

<sup>281</sup> Si prevede inoltre che il Gruppo di rappresentanti degli Stati possa rivolgere, di propria iniziativa, raccomandazioni all'Impresa comune su questioni tecniche, gestionali e finanziarie, in particolare quando queste riguardano interessi nazionali con l'onere a carico della stessa FCH di informare il Gruppo del seguito dato a tali raccomandazioni. Il Gruppo di rappresentanti degli Stati della FCH si riunisce almeno due volte all'anno ed è allo scopo convocato dall'Impresa comune, salva la possibilità di convocare riunioni straordinarie, a cui partecipa il Direttore esecutivo, il presidente del Consiglio di direzione o i loro rappresentanti ed un rappresentante della Commissione europea, per trattare questioni specifiche che rivestano un'importanza fondamentale per le attività della stessa Iniziativa tecnologica congiunta.

i danni causati dai propri agenti nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>282</sup>. Per quanto concerne invece la competenza della Corte di giustizia il Regolamento in disamina prevede che la stessa sia competente a pronunciarsi: (i) sulle controversie tra i membri concernenti l'applicazione del Regolamento (CE)521/2008 e del relativo Statuto; (ii) in virtù di una clausola compromissoria contenuta negli accordi o contratti conclusi dall'Impresa comune FCH; (iii) sui ricorsi promossi contro l'Impresa comune FCH; (iv) sulle controversie relative al risarcimento dei danni causati dal personale dell'Iniziativa tecnologica congiunta in analisi nell'esercizio delle relative funzioni e che per tutte le altre questioni non contemplate nei precedenti punti (i) – (iv) o da altri atti di diritto unionale, si preveda l'applicazione della legge dello Stato in cui ha sede l'Impresa comune FCH.

### **III.5.2 Governance progettuale**

L'Impresa comune FCH è chiamata a contribuire all'attuazione del 7° Programma Quadro ed in particolare dei temi «Energia», «Nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione», «Ambiente» (cambiamenti climatici inclusi) e «Trasporti» del programma specifico «Cooperazione». In particolare, l'Impresa comune è deputata a: (i) condurre l'Europa all'avanguardia mondiale nelle tecnologie delle celle a combustibile e dell'impiego dell'idrogeno ed a consentire la penetrazione commerciale delle tecnologie delle celle a combustibile e dell'idrogeno, contribuendo a fare in modo che le forze del mercato possano originare i vantaggi pubblici potenziali; (ii) sostenere la ricerca, lo sviluppo tecnologico e la dimostrazione negli Stati membri e negli Stati associati al 7° Programma Quadro in modo coordinato al fine di superare le carenze del mercato concentrandosi sullo sviluppo di applicazioni commerciali, in modo da facilitare ulteriori sforzi delle imprese volti a una rapida introduzione delle tecnologie delle celle a combustibile e dell'idrogeno; (iii) sostenere l'attuazione delle priorità di ricerca e sviluppo dell'Impresa comune stessa, in particolar modo mediante la concessione di sovvenzioni a seguito di inviti a presentare proposte su base concorrenziale; e (iv) incoraggiare l'aumento degli investimenti pubblici e privati destinati alla ricerca sulle tecnologie delle celle a combustibile e dell'idrogeno negli Stati membri e negli Stati associati<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> Qualsiasi pagamento dell'Impresa comune FCH destinato a coprire la responsabilità di cui ai paragrafi precedenti come pure i costi e le spese sostenute in relazione ad essa deve essere considerato come da ricomprendere nelle spese dell'Impresa comune da coprirsi con le risorse già previste in bilancio.

<sup>283</sup> I principali compiti ed attività dell'Impresa comune FCH sono individuati pertanto, dal Regolamento (CE)521/2008 in disamina, nel: (i) garantire la costituzione e la gestione efficace dell'Iniziativa tecnologica congiunta; (ii) con riferimento agli sforzi nel settore della ricerca, raggiungere la massa critica necessaria per dare fiducia all'industria, agli investitori pubblici e privati, ai responsabili politici ed alle altre parti interessate affinché tutti i *partner* si impegnino in un programma a lungo termine; (iii) attirare nuovi investimenti nelle attività di innovazione a livello industriale, nazionale e regionale; (iv) integrare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e la dimostrazione concentrandosi su obiettivi a lungo termine in materia di sostenibilità e di competitività delle imprese per quanto riguarda i costi, le prestazioni e la durata, superando le

In tema di programmazione delle attività il Regolamento in disamina stabilisce che il piano di attuazione pluriennale dell'Impresa comune debba descrivere il programma evolutivo delle attività di ricerca e sviluppo della stessa, mentre il piano di attuazione annuale debba comprendere un programma dettagliato delle attività di innovazione e la stima dei costi corrispondenti per l'anno successivo. Si prevede infine che una relazione di attività annuale illustri i progressi realizzati da FCH nel corso di ogni anno, in particolare rispetto al piano d'attuazione annuale per l'anno di riferimento e che contenga anche informazioni sulle attività di ricerca svolte, sui costi e sul contributo dell'Impresa comune per ogni singolo progetto, sulla partecipazione delle piccole e medie imprese, nonché sulle altre attività effettuate nel corso dell'anno precedente e le spese corrispondenti. La relazione di attività annuale deve essere presentata dal Direttore esecutivo contemporaneamente ai conti e al bilancio annuali. In merito all'attuazione delle attività di ricerca e sviluppo il Regolamento istitutivo di FCH in commento stabilisce che la stessa Impresa comune sia tenuta a sostenere le attività di innovazione istituzionali a seguito di inviti a presentare proposte su base aperta e

---

strozzature tecnologiche critiche; (v) favorire l'innovazione e la nascita di nuove catene di valore che includano le piccole e medie imprese; (vi) facilitare l'interazione tra le imprese, le università ed i centri di ricerca, in particolare in materia di ricerca fondamentale; (vii) promuovere il coinvolgimento delle piccole e medie imprese nelle sue attività, in linea con gli obiettivi del 7° Programma Quadro; (viii) incoraggiare la partecipazione di istituzioni di tutti gli Stati membri e dei Paesi associati; (ix) realizzare ricerche socio – tecnico – economiche di vasta portata intese a valutare e controllare i progressi tecnologici e gli ostacoli di natura non tecnica all'ingresso nel mercato; (x) condurre attività di ricerca a sostegno dell'elaborazione di nuove regolamentazioni e norme e del riesame di quelle esistenti in modo da eliminare le barriere artificiali all'ingresso nel mercato e sostenere l'intercambiabilità, l'interoperabilità, il commercio transfrontaliero dell'idrogeno ed i mercati di esportazione, garantendo al contempo la sicurezza delle operazioni e senza impedire l'innovazione; (xi) svolgere attività di comunicazione e diffusione, fornendo informazioni affidabili per sensibilizzare maggiormente il pubblico verso le tematiche connesse all'idrogeno e suscitare l'accettazione del pubblico in materia di sicurezza dell'idrogeno ed ai vantaggi che tali nuove tecnologie possono apportare all'ambiente, alla sicurezza d'approvvigionamento, ai costi energetici ed all'occupazione; (xii) stabilire ed attuare un piano di attuazione pluriennale; (xiii) impegnare gli importi finanziati dall'Unione europea e mobilitare altre risorse del settore pubblico e quelle del settore privato necessarie per l'attuazione delle attività di ricerca scientifica e sviluppo tecnologico; (xiv) garantire la corretta conduzione delle attività di innovazione e la sana gestione finanziaria delle risorse; (xv) comunicare e diffondere informazioni sui progetti, ivi compreso il nome dei partecipanti, i risultati delle attività di ricerca e l'importo del contributo finanziario di FCH; (xvi) informare i soggetti giuridici che hanno sottoscritto con l'Impresa comune una convenzione di sovvenzione in merito alle possibilità di ottenere dei prestiti presso la Banca europea per gli investimenti, in particolare mediante il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi (RSFF), per un maggior dettaglio del quale si rimanda alla relativa sezione del presente lavoro, istituito nell'ambito del 7° Programma Quadro; (xvii) garantire un livello elevato di trasparenza ed una concorrenza leale in condizioni uniformi d'accesso alle attività di innovazione e dimostrazione dell'Impresa comune FCH per tutti i candidati, che siano o meno membri del gruppo di ricerca o del gruppo industriale, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese; (xviii) seguire gli sviluppi internazionali nel settore dell'idrogeno e, qualora necessario, impegnarsi in attività di cooperazione internazionale; (xix) sviluppare una stretta cooperazione e garantire il coordinamento con il vigente Programma Quadro di ricerca e altre attività, organi e parti interessate europei, nazionali e transnazionali; e (xx) seguire i progressi realizzati nel perseguimento degli obiettivi di FCH.

concorrenziale, mediante una valutazione indipendente e la conclusione, per ciascun progetto, di una convenzione di sovvenzione unitamente ad un accordo consortile. È inoltre previsto che in casi eccezionali, l'Impresa comune possa pubblicare bandi di gare d'appalto, qualora ciò fosse ritenuto necessario per perseguire in modo efficace gli obiettivi di ricerca. La *Joint technology initiative* FCH è tenuta a stabilire inoltre le procedure ed i meccanismi per l'attuazione, la supervisione ed il controllo delle convenzioni di sovvenzione<sup>284</sup>. In particolare la partecipazione ai progetti è previsto sia aperta ai soggetti giuridici ed alle altre entità e organizzazioni internazionali a patto che le seguenti condizioni minime siano soddisfatte: (i) partecipazione di almeno tre soggetti giuridici, ognuno dei quali stabilito in uno Stato membro o in un Paese associato, tenendo comunque considerazione che in nessun caso due di questi soggetti giuridici partecipanti possano essere stabiliti nello stesso Stato membro o Paese associato; (ii) i tre soggetti giuridici devono essere indipendenti l'uno dall'altro ai sensi delle regole di partecipazione al 7° Programma Quadro; (iii) almeno uno dei soggetti giuridici deve essere membro del Gruppo industriale o del Gruppo di ricerca. Soddisfatti i requisiti di cui sopra si prevede che i soggetti giuridici che intendano partecipare ad un progetto siano tenuti a costituire un consorzio ed a designare uno dei relativi membri come coordinatori, tenendo in considerazione che generalmente tale figure dovrebbe provenire dal Gruppo industriale o dal Gruppo di ricerca<sup>285</sup>. Per quanto concerne i finanziamenti alle attività di ricerca e sviluppo, il Regolamento istitutivo di FCH prevede che possano fruire di tali linee di finanziamento: (i) i soggetti giuridici stabiliti in uno Stato membro o in un Paese associato; (ii) le organizzazioni internazionali dotate di personalità giuridica a norma del diritto internazionale, nonché le agenzie specializzate istituite da tali organizzazioni; ed (iii) i soggetti giuridici di Paesi terzi, a condizione che il Consiglio di direzione ritenga che la loro partecipazione presenti un interesse di particolare rilevanza per il partenariato pubblico-privato<sup>286</sup>.

È stabilito in aggiunta che l'Impresa comune FCH sia finanziata dai membri congiuntamente sia attraverso contributi finanziari versati ratealmente sia mediante contributi in natura da parte dei soggetti giuridici che partecipino alle attività, potendo comunque essere accettati anche altre eventuali tipologie di

---

<sup>284</sup> Queste ultime, in particolari, devono essere mirate a: (i) stabilire le adeguate modalità per l'attuazione delle attività di ricerca e sviluppo; (ii) stabilire le modalità finanziarie adeguate e le regole concernenti la politica in materia di diritti di proprietà intellettuale; (iii) disciplinare i rapporti tra il consorzio del progetto e l'Impresa comune. Differentemente dalle convenzioni di sovvenzione ora descritte, gli accordi di consortili devono essere conclusi dai partecipanti al progetto prima della conclusione della convenzione di sovvenzione e sono volti a: (i) stabilire le modalità adeguate per l'attuazione della convenzione di sovvenzione; e (ii) disciplinare i rapporti tra i partecipanti ad un progetto, in particolare le disposizioni sui diritti di proprietà intellettuale.

<sup>285</sup> Quanto descritto va aggiunto alla condizione minima che devono soddisfare i contratti di servizi e di forniture, le azioni di sostegno, gli studi e le attività di formazione finanziate dall'Impresa comune FCH, ovvero quella di vedere la partecipazione di un soggetto giuridico.

<sup>286</sup> Per essere considerati ammissibili al finanziamento unionale, i costi sostenuti nell'attuazione di attività di ricerca e sviluppo si stabilisce doversi intendere con esclusa l'imposta sul valore aggiunto. I limiti massimi di finanziamento del contributo finanziario dell'Unione ai progetti sono allineati a quelli stabiliti dalle regole di partecipazione del 7° Programma Quadro.

contributi, in merito alle quali la decisione è demandata al Consiglio di direzione. È inoltre previsto che i costi amministrativi di FCH siano sostenuti in capitali diretti in misura uguale dall'Unione europea e dal Gruppo industriale fin dall'inizio e che il contributo del Gruppo di ricerca debba essere equivalente ad 1/12 dei costi amministrativi complessivi. Per quanto concerne i costi operativi di FCH è previsto che essi siano coperti dal contributo finanziario dell'Unione europea e dai contributi in natura dei soggetti giuridici che partecipano alle attività, dovendo il contributo delle imprese essere almeno equivalente a quello unionale<sup>287</sup>. Degna di particolare nota appare la previsione regolamentare alla luce della quale è stabilito che qualora il contributo proveniente dalle imprese non raggiunga il livello richiesto per due anni consecutivi, la Commissione europea possa proporre, venendo meno la *partnerhip* pubblico-privata, al Consiglio di porre fine all'Iniziativa tecnologica congiunta stessa<sup>288 289</sup>. In tema di politica in materia di diritti di proprietà intellettuale è previsto che l'Impresa comune FCH adotti le norme generali che disciplinano i diritti in materia di proprietà intellettuale integrate nelle convenzioni di sovvenzione e negli accordi consortili con l'obiettivo di generare nuove conoscenze, promuoverne lo sfruttamento, l'utilizzo e la diffusione in vista di rapidi risultati commerciali, operare una ripartizione equa dei diritti, ricompensare l'innovazione e garantire un'ampia partecipazione di soggetti privati e pubblici ai progetti.

Tale politica deve rispecchiare i seguenti principi: (i) ciascun partecipante ad un progetto deve restare proprietario delle conoscenze di base apportate al progetto e restare proprietario delle nuove conoscenze derivate dal progetto, salvo accordi diversi presi per iscritto tra i partecipanti ad un progetto, salvo il fatto che le modalità e le condizioni relative ai diritti d'accesso ed alle licenze per quanto riguarda le conoscenze di base e le nuove conoscenze debbano essere definite dalla convenzione di sovvenzione e dall'accordo consortile del progetto interessato; e (ii) i partecipanti ad un progetto siano tenuti ad impegnarsi a diffondere ed ad autorizzare l'impiego delle nuove conoscenze secondo le modalità e le condizioni definite dalle relative convenzioni di sovvenzione o accordi consortili, tenendo conto della tutela dei diritti di proprietà intellettuale,

---

<sup>287</sup> Per quanto concerne i contributi in natura, particolarmente rilevanti nelle prestazioni *in kind* ai costi operativi dell'Impresa comune è previsto che il loro livello, calcolato su una base annuale, sia valutato mediante un sistema conforme al regolamento finanziario di FCH ed alle regole di partecipazione al 7° Programma Quadro, i cui risultati di valutazione devono essere presentati alla Commissione europea entro quattro mesi dalla fine di ciascun esercizio finanziario.

<sup>288</sup> In tema di trasparenza e riservatezza nelle attività di ricerca si prevede che l'Impresa comune in analisi sia tenuta a proteggere le informazioni sensibili la cui divulgazione potrebbe pregiudicare gli interessi dei suoi membri o dei partecipanti alle sue attività in applicazione a quanto previsto in materia dalle regole che disciplinano la protezione, l'utilizzo e la diffusione dei risultati della ricerca di base ai principi del Regolamento (CE)1906/2006 secondo le disposizioni atte a garantire che la proprietà intellettuale derivante dalle attività di ricerca e sviluppo tecnologico implementate da FCH sia protetta e che i risultati della ricerca siano opportunamente utilizzati e diffusi.

<sup>289</sup> In tema di conflitto di interessi si prevede che l'Impresa comune ed i propri organi, con particolare riferimento al Consiglio di direzione, siano tenuti ad evitare di incorrere in un conflitto di interessi di qualsiasi tipo nello svolgimento delle loro attività.

degli obblighi di riservatezza ed, in particolare, della specifica natura dell'Impresa comune FCH quale partenariato pubblico-privato.

### **III.5.3 Governance gestionale**

Il contributo dell'Unione europea all'Impresa comune FCH previsto dal Regolamento (CE)521/2008 a copertura dei costi amministrativi ed operativi è quantificato essere pari a 470 milioni di Euro, ammontare proveniente dagli stanziamenti del bilancio generale dell'Unione europea assegnato ai temi «Energia», «Nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione», «Ambiente» e «Trasporti» del programma specifico «Cooperazione» che attua il 7° Programma Quadro, conformemente a quanto disposto dal Regolamento (CE/Euratom)1605/2002 che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee. Le modalità del contributo finanziario dell'Unione europea devono essere stabilite mediante un accordo di finanziamento generale ed accordi di finanziamento attuativi da concludersi tra la Commissione europea e l'Impresa comune FCH<sup>290</sup>. In tema di risorse umane impiegate nell'Impresa comune lo Statuto della stessa prevede che si applichi la disciplina dei funzionari dell'Unione europea e che FCH eserciti, nei confronti del proprio personale, i poteri conferiti all'autorità che ha il potere di nomina previsto dallo Statuto dei funzionari dell'Unione europea e dall'autorità autorizzata a stipulare contratti in base al regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea. Il numero degli effettivi deve essere determinato nella tabella dell'organico dell'Impresa comune stabilita nel bilancio annuale della stessa e si prevede che tale personale sia composto da agenti temporanei ed agenti contrattuali assunti per un periodo determinato passibile di proroga per una sola volta per un ulteriore periodo determinato, tenendo comunque in considerazione che il periodo complessivo di assunzione non può superare sette anni o la durata dell'Impresa comune stessa<sup>291</sup>.

Si prevede inoltre che l'Impresa comune in analisi disponga di proprie capacità di revisione contabile interna. Ulteriori disposizioni regolamentari prevedono che gli impegni finanziari di FCH non possano superare, in osservanza del principio di equilibrio di bilancio, l'importo delle risorse finanziarie disponibili o imputate al bilancio dai suoi membri e che, eccetto in occasione dello scioglimento della

---

<sup>290</sup> Il contributo unionale all'Impresa comune FCH utilizzato per finanziare progetti si prevede debba essere assegnato a seguito di inviti a presentare proposte su base aperta e concorrenziale mediante di una valutazione effettuata con l'assistenza di esperti indipendenti.

<sup>291</sup> Ulteriori previsioni in materia stabiliscono che tutti i costi relativi al personale siano a carico dell'Impresa comune al cui personale si applica il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. FCH è tenuta, a mente del Regolamento in analisi, ad adottare un regolamento finanziario specifico conformemente al citato Regolamento (CE/Euratom)1605/2002, potendosi discostarsi da quanto stabilito nel Regolamento (CE/Euratom)2343/2002 che reca regolamento finanziario quadro degli organismi di cui al Regolamento (CE/Euratom)1605/2002 qualora ciò sia richiesto dalle esigenze operative specifiche dell'Impresa comune FCH e previo accordo della Commissione europea.

stessa, le eventuali eccedenze rispetto alle spese non possano essere versate ai membri dell'Impresa comune FCH.

In materia di relazione finanziaria si prevede che ogni anno il Direttore esecutivo presenti al Consiglio di direzione un progetto preliminare di piano di bilancio annuale, comprendente una previsione delle spese annuali per i due anni successivi, fornendo contestualmente tutte le informazioni supplementari necessarie. Successivamente i membri del Consiglio di direzione sono tenuti a comunicare immediatamente al Direttore esecutivo le proprie osservazioni sul progetto preliminare di bilancio ed in particolare sulle previsioni di risorse e spese per l'anno successivo, anche in considerazione delle quali il Direttore esecutivo è chiamato a predisporre il progetto di bilancio per l'anno seguente ed a sottoporlo all'approvazione del Consiglio di direzione. Il piano di bilancio annuale ed il piano di attuazione annuale per un determinato anno devono essere adottati dal Consiglio di direzione di FCH entro la fine dell'anno precedente ed entro due mesi dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario, il Direttore esecutivo è tenuto a sottoporre i conti e il bilancio annuali dell'anno precedente all'approvazione del Consiglio di direzione, unitamente a presentare gli stessi alla Corte dei conti ed alla Commissione europea<sup>292 293</sup>.

---

<sup>292</sup> La Commissione europea presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale sui progressi realizzati dall'Impresa comune in parola. Tale relazione deve contenere una descrizione dettagliata della sua attuazione, compreso il numero delle proposte presentate, il numero delle proposte selezionate per il finanziamento, la tipologia dei partecipanti, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, e le statistiche per ciascun Paese. Si è previsto che entro il 30 maggio 2011 nonché entro il 31 dicembre 2013, la Commissione europea, assistita da esperti indipendenti, debba procedere, in base ad un mandato stabilito previa consultazione con FCH, ad una valutazione intermedia di tale Impresa comune. La valutazione è volta a dettagliare la qualità e l'efficacia dell'Iniziativa tecnologica congiunta in disamina ed i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi stabiliti. La Commissione europea è tenuta a trasmettere al Parlamento europeo ed al Consiglio le conclusioni della valutazione, corredate dalle proprie osservazioni e, qualora ne sia ravvisata la necessità, da proposte di modifica dello stesso Regolamento (CE)521/2008 in studio. Entro sei mesi dalla liquidazione dell'Impresa comune, è stabilito che la Commissione europea, assistita da esperti indipendenti, proceda ad una valutazione finale dell'Impresa comune i cui risultati sono presentati al Parlamento europeo ed al Consiglio.

<sup>293</sup> Per quanto concerne il discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Impresa comune in analisi, il Regolamento stabilisce che questo sia dato dal Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, conformemente ad una procedura prevista dal regolamento finanziario dell'Impresa comune FCH. In aggiunta si prevede che FCH sia tenuta a garantire che gli interessi finanziari dei propri membri siano adeguatamente tutelati effettuando o facendo effettuare gli opportuni controlli interni ed esterni e che qualora l'Impresa comune od il proprio personale commettano delle irregolarità, i membri dell'Impresa comune FCH si possano riservare il diritto di recuperare gli importi indebitamente spesi, anche attraverso la riduzione o la sospensione del versamento di ulteriori contributi alla stessa FCH. A sostegno di ciò il Regolamento prevede inoltre che la Commissione europea o la Corte dei conti possano, qualora necessario, effettuare controlli *in loco* presso i beneficiari del finanziamento di FCH e che a tal fine, l'Impresa comune sia tenuta a garantire che le convenzioni ed i contratti di sovvenzione prevedano il diritto per la Commissione europea o per la Corte dei conti di effettuare gli opportuni controlli e, qualora accertino l'esistenza di irregolarità, di imporre sanzioni dissuasive e proporzionate. In tema di misure antifrode è inoltre stabilito che l'Ufficio europeo per la lotta antifrode disponga nei confronti dell'Impresa comune in disamina e del proprio personale, degli stessi poteri di cui dispone nei confronti delle strutture della Commissione europea e che l'Impresa comune FCH debba aderire all'Accordo

### **III.6 SESAR per l'innovazione nel settore della gestione del traffico aereo nel «cielo unico europeo»**

Prima di inoltrarsi nell'analisi dell'Impresa comune SESAR, per la maggiore complessità di questa rispetto alle altre analoghe Iniziative tecnologiche congiunte precedentemente prese in esame (tale da essere nella Comunicazione COM(2011)572 trattata separatamente rispetto alle altre consimili cinque), appare utile trattare la Comunicazione della Commissione europea COM(2011)923 sui meccanismi di *governance* e di incentivazione per la realizzazione di SESAR, pilastro tecnologico del cielo unico europeo. La Comunicazione in disamina parte dalla premessa politico-strategica in base alla quale il programma di ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo europeo, denominato SESAR – *Single European Sky ATM Research*, costituisca il pilastro tecnologico della politica del «cielo unico europeo». Tale politica è da considerarsi un'iniziativa di primario livello lanciata dalla Commissione europea nel 2004 e volta a riformare l'ATM – *air traffic management* europeo in base ad un modello di azione che comprenda tutti i componenti del sistema di trasporto aereo operanti in Europa<sup>294</sup>. In tale contesto il programma SESAR è volto in particolare a contribuire a tale implementazione sviluppando tecniche e procedure destinate ad una nuova generazione di sistemi di gestione del traffico aereo, capaci di migliorarne le prestazioni triplicando la capacità attuale ed al contempo rafforzando la sicurezza, nonché riducendo del 50% i costi per le compagnie aeree e diminuendo l'impatto dei trasporti aerei sull'ambiente del 10% per ogni volo; costituendo SESAR, per l'appunto, il cuore del piano europeo di modernizzazione della gestione del traffico aereo, in un quadro di cooperazione atto a riunire tutte le parti interessate, tanto pubbliche quanto private<sup>295</sup>. Lo sviluppo di tecnologie e procedure per il cielo unico europeo costituisce infatti, nella visione della Commissione europea, la conseguenza naturale del loro sviluppo e della loro convalida da parte dell'Impresa comune SESAR, avendo a tale proposito il Consiglio precedentemente invitato la Commissione stessa a presentare proposte per la

---

interistituzionale, del 25 maggio 1999, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea relativo alle indagini interne svolte dall'OLAF, adottando le misure necessarie per agevolare l'espletamento di indagini interne da parte del summenzionato Ufficio.

<sup>294</sup> Tale riforma dell'ATM è volta a contribuire al conseguimento di obiettivi per la navigazione aerea contenuti nel Libro bianco sui trasporti cui alla Comunicazione della Commissione europea COM(2011)144.

<sup>295</sup> Si registra infatti che per la prima volta tutti i protagonisti del trasporto aereo in Europa si sono integrati nella definizione, nello sviluppo e nell'attuazione di un progetto paneuropeo di modernizzazione dell'ATM ed essendo volta a gestire lo stesso l'Impresa comune SESAR, un partenariato pubblico-privato che comprende 17 membri ed oltre 80 altri partecipanti, anche di Paesi terzi. Secondo il piano direttivo, la realizzazione di SESAR richiederà investimenti complessivi superiori a 30 miliardi di Euro, ma genererà un valore economico considerevole, aumenterà la sicurezza e la qualità del servizio e dell'ambiente in Europa. Tali vantaggi sono, a mente della Commissione europea, tuttavia interamente dipendenti dalla capacità dei soggetti interessati di portare avanti la fase costitutiva rispettando i tempi ed in modo sincronizzato, potendo comunque potenzialmente raggiungersi i risultati descritti nella tabella di seguito rappresentata.



preparazione ed il passaggio alla fase costitutiva di SESAR concentrandosi sulla *governance* e su idonei meccanismi di finanziamento. La valutazione preliminare dei servizi della Commissione in merito agli obiettivi ed alle sfide della realizzazione di SESAR è stata diffusa nella relazione pubblica SEC(2010)1580. Su tale base è stata successivamente effettuata una valutazione più dettagliata ed avviate procedure di consultazione tramite una *task force* di alto livello, presieduta dalla Commissione europea e comprendente rappresentanti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), dell'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) e della piattaforma SESAR, coadiuvata da un gruppo di esperti rappresentativi di un ampio spettro di soggetti interessati. Dalle conclusioni di tale *task force* e dai risultati di altre consultazioni la Commissione europea è giunta in seguito verso una impostazione di massima per il programma SESAR secondo la quale l'implementazione dello stesso sarebbe dovuta esser orientata, attraverso la sincronizzazione ed il coordinamento delle attività, verso gli obiettivi del «cielo unico europeo» sulla base di contributi prestazionali dei vari *partner* nel settore dell'*air traffic management*.

	<b>Realizzazione di SESAR secondo il piano direttivo</b>	<b>Impatto se realizzazione ritardata di 10 anni</b>	<b>Impatto se realizzazione non sincronizzata</b>
<b>Impatto cumulativo PIL UE</b>	419 miliardi di Euro	-30%	-28%
<b>Posti di lavoro creati</b>	328.000	-58%	-22%
<b>Riduzione di CO<sub>2</sub></b>	50 milioni di tonnellate	-110%	-70%

Per raggiungere quanto sopra delineato, la Commissione europea si è proposta di assolvere i compiti di: (i) istituire, per la realizzazione di SESAR, una *governance* efficace dotata di idonei meccanismi di incentivazione e che utilizzi il quadro attuale del «cielo unico europeo» ed i meccanismi di finanziamento dell'Unione europea esistenti; ed (ii) adottare le iniziative necessarie ad ispirare credibilità nei confronti del processo di realizzazione, incoraggiando investimenti sin dalle fasi iniziali da parte dei soggetti interessati, tenendo anche considerazione delle esigenze specifiche di taluni soggetti, come l'aviazione militare e commerciale.

Parallelamente, nella strategia delineata dalla Commissione europea, l'industria (intendendosi questa come ricomprendente i fornitori di servizi di navigazione aerea, gli utenti dello spazio aereo, gli operatori aeroportuali, il settore manifatturiero ed il personale addetto, con particolare riferimento ai soggetti investitori nella realizzazione della *Joint technology initiative* SESAR) è deputata a svolgere un ruolo centrale nel coordinare e sincronizzare le attività di realizzazione sotto il controllo politico dell'Unione europea. Per il raggiungimento di tali scopi, secondo la Commissione europea, i meccanismi per la realizzazione, il modello di *governance* e l'incentivazione devono trovare il

proprio basamento sui seguenti assunti: (i) il Comitato per il cielo unico e l'organo consultivo di settore sono chiamati ad effettuare un vasto processo di consultazione negli Stati membri dell'Unione europea e nell'industria; (ii) i sistemi di prestazione e di tariffazione devono fornire agli operatori interessati i principali strumenti intesi ad adeguare i propri piani di investimento al piano direttivo; (iii) le modalità di esecuzione dell'interoperabilità devono costituire meccanismi di applicazione e controllo atti a garantire la realizzazione di facilitatori di prestazione essenziali; (iv) i blocchi funzionali di spazio aereo devono essere utilizzati nella sincronizzazione regionale della realizzazione, nonché per gli appalti comuni; (v) il piano direttivo congiunto deve rappresentare la tabella di marcia concordata in grado di collegare la ricerca e sviluppo con le previsioni di attuazione volte a conseguire gli obiettivi prestazionali; (vi) Eurocontrol, tramite la sua direzione Cielo unico, è chiamata ad assistere la Commissione europea nel proprio ruolo di organo regolatore unionale; (vii) il gestore di rete è tenuto a garantire che siano conseguiti gli obiettivi di prestazione della rete ed è individuato quale soggetto competente per coordinare le realizzazioni connesse alle prestazioni di rete, assicurando nel contempo la continuità del piano strategico di rete; (viii) l'organo preposto alla valutazione delle prestazioni deve assistere la Commissione europea nel suddividere per priorità e monitorare le realizzazioni in base all'incidenza sulle prestazioni e nel definire gli obiettivi di prestazione futuri in base alle migliori tecnologie previste; (ix) l'Impresa comune SESAR deve essere responsabile della continuità e dell'esecuzione del piano direttivo al fine di collegare l'attività di ricerca e sviluppo alle previsioni di attuazione e di riunire le competenze tecniche, nonché la capacità di gestire programmi su vasta scala tutelando l'interesse pubblico e ottenendo l'adesione dei soggetti interessati; (x) l'EASA deve rivestire un ruolo essenziale nell'elaborare norme, nel controllare e promuovere la sicurezza, ed assistere la Commissione europea su questioni attinenti alla certificazione e all'interoperabilità; (xi) le autorità di vigilanza nazionali devono essere responsabili della sorveglianza in materia di sicurezza e di certificazione dei fornitori di servizi di navigazione aerea, di controllo della conformità al Regolamento sulla fornitura di servizi nel «cielo unico europeo» di cui alla Comunicazione della Commissione europea COM(2011)731<sup>296</sup> ed alle relative norme comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea e per l'applicazione delle salvaguardie ai sensi del Regolamento sull'interoperabilità<sup>297</sup>; (xii) il Gruppo consultivo di esperti sulla dimensione sociale del «cielo unico europeo»<sup>298</sup> deve avere un ruolo consultivo per tutte le misure che hanno un'incidenza sociale considerevole; (xiii) i progetti comuni devono rappresentare uno strumento efficace per istituire opportuni meccanismi di *governance* e per assegnare i relativi finanziamenti unionali.

---

<sup>296</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)731 sull'attuazione della normativa Cielo unico europeo.

<sup>297</sup> Regolamento (CE)552/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo.

Per quanto concerne il piano direttivo sul «cielo unico europeo», questo a mente della Commissione europea, deve essere considerato uno strumento essenziale per mantenere la ricerca e sviluppo della gestione del traffico aereo interamente concentrata sull'introduzione di SESAR, dovendo tale piano rendere maggiormente conformi le previsioni di attuazione fissate con i vantaggi delle prestazioni previste, organizzandole in pacchetti di realizzazioni coerenti atti ad identificare chiaramente le realizzazioni essenziali al conseguimento degli obiettivi di prestazione del «cielo unico europeo» e dovendo anche integrare il concetto di elementi fondanti (*building blocks*), individuato nel Documento di lavoro dell'ICAO – Organizzazione internazionale dell'aviazione civile a conclusione del simposio globale sull'industria della navigazione aerea *Aviation System Block Upgrade*, ciò al fine di garantire l'interoperabilità di SESAR con altri progetti regionali di modernizzazione dell'ATM. Nella fase transitoria antecedente alla piena implementazione dell'Impresa comune SESAR, la Commissione europea ha previsto che la transizione verso la futura *governance* deve essere organizzata per evitare che l'introduzione della stessa SESAR possa essere ritardata o sfasata nel periodo critico che precede l'istituzione della *governance* della realizzazione vera e propria, avendo a tale scopo la Commissione europea già istituito nell'ambito del Comitato per il cielo unico, un gruppo direttivo *ad hoc* destinato ad agevolare la sincronizzazione delle attività in corso, di cui anche il Comitato dell'Iniziativa tecnologica congiunta in parola ha in seguito deciso di avvalersi trasformandolo in una piattaforma direttiva transitoria per la realizzazione di SESAR e nel contempo utilizzandolo come banco di prova per i futuri schemi di *governance*.

Per quanto concerne l'agevolazione della fase di applicazione industriale, nella visione della Commissione europea delineata dalla Comunicazione COM(2011)923 in commento, la realizzazione di SESAR avrebbe dovuto comprendere due sottofasi distinte, ovvero la fase industriale e la fase di attuazione: (i) la fase industriale avrebbe dovuto conseguire la convalida delle tecnologie dell'Impresa comune SESAR e comprendere la normalizzazione, la certificazione e la produzione su vasta scala, rivolgendosi essenzialmente all'industria manifatturiera (produttrice di attrezzature di terra e di bordo) mentre la fase di attuazione sarebbe dovuta consistere nell'acquisizione, nell'installazione, nella messa in servizio delle attrezzature e nell'applicazione delle procedure da realizzarsi in *partnership* con gli utenti dello spazio aereo, con i fornitori di servizi di navigazione aerea e con gli aeroporti<sup>299</sup>. Per quanto in merito

---

<sup>299</sup> Una progettazione rigorosa della fase industriale nel piano direttivo è, a mente della Commissione europea, fondamentale affinché la pianificazione delle tappe di realizzazione sia realistica. La fase industriale è da considerarsi, sempre ad avviso della Commissione europea, condizionata dalle decisioni dell'industria manifatturiera relative alla commercializzazione delle tecnologie convalidate di SESAR e dal ciclo di vita dei prodotti inerenti all'*air traffic management* e richiede anche un'interazione con gli organismi di regolamentazione e di normalizzazione, riservandosi l'Istituzione in parola di promuovere sia la certificazione che i processi di normalizzazione prevedendo un sostegno finanziario permanente per gli organismi di normalizzazione unionali e cooperando con l'Amministrazione federale dell'aviazione degli Stati Uniti e con l'ICAO per assicurare livelli di interoperabilità su scala globale.

alla ricerca e allo sviluppo, la Commissione europea ha sul punto previsto l'opportunità di affrontare la necessità di innovazione tecnologica nel lungo termine al fine di sostenere le esigenze connesse all'evoluzione delle prestazioni, essendo lo sviluppo e la messa in opera dei due sopra riportati processi fra di loro interdipendenti. Sul punto è stato previsto infatti che da un lato la ricerca e lo sviluppo inerenti alla gestione del traffico aereo non sarebbero terminate con il completamento del mandato dell'Impresa comune SESAR, dall'altro, che l'implementazione di SESAR si sarebbe comunque prolungata per diversi anni richiedendo il sostegno di processi continui di innovazione al fine di garantire la reattività tecnologica resa necessaria dalla costante evoluzione del contesto operativo in cui l'Impresa comune in analisi è chiamata ad operare. In tale quadro di riferimento si evidenzia per l'appunto il valore di partenariato pubblico-privato quale strumento unico di *governance* per amministrare le attività di ricerca e sviluppo nella gestione di traffico aereo particolarmente evoluto, come anche evidenziato dalla Commissione europea nella propria Comunicazione COM(2011)14 sui progressi nell'attuazione del piano di modernizzazione della gestione del traffico aereo in Europa<sup>300</sup>. Si è posto quindi come necessario, ad avviso della Commissione europea, garantire una forte correlazione tra investimenti e benefici ottenuti, costituendo gli obiettivi previsti dal sistema in settori di prestazione essenziali, quali le capacità, l'ambiente, la sicurezza, e l'efficacia sotto il profilo dei costi, un forte incentivo per i fornitori di servizi di navigazione aerea investendo nel lungo periodo in nuove tecnologie. Inoltre i progetti di attuazione di SESAR, sempre ad avviso della Commissione europea, richiedono un'assunzione di rischi finanziari elevati che i mercati finanziari privati non ritenuti in grado di accettare senza incentivi, portando di conseguenza gli operatori ad essere reattivi anziché proattivi verso le traiettorie tecnologiche della *Joint technology initiative* in esame<sup>301 302</sup>.

---

<sup>300</sup> Per quanto concerne i finanziamenti per la realizzazione di SESAR, la Commissione europea individua come la puntualità del finanziamento dell'esecuzione sia una sfida importante nel processo di realizzazione stessa essendo oltre i 2/3 degli investimenti complessivi necessari all'attuazione di SESAR a carico degli utenti dello spazio aereo, civili e militari, che dovranno attrezzare gli aeromobili per un controvalore di oltre 22 miliardi di Euro, mentre i restanti investimenti a carico dei fornitori di servizi di navigazione aerea civili e militari e degli operatori aeroportuali si renderanno necessari per le apparecchiature di terra per un controvalore di 8 miliardi di Euro comprendenti i fornitori di servizi di navigazione aerea militari ed aeroportuali (570 milioni di Euro), i fornitori di servizi di navigazione aerea civili (6,2 miliardi di Euro) ed i restanti aeroporti civili (550 milioni di Euro).

<sup>301</sup> Ciò secondo l'assunto a mente del quale una compagnia aerea non è portata ad investire in nuove attrezzature di bordo se rischi di non trarne alcun beneficio prima che fornitori di servizi di navigazione aerea abbiano fatto i corrispondenti investimenti in attrezzature di terra, risultando pertanto il miglior sostegno finanziario alle attività di attuazione di scopo una combinazione di fondi privati e pubblici che utilizzino strumenti idonei alla natura di ciascun progetto.

<sup>302</sup> Al fine di diminuire i rischi connessi a risultati commerciali negativi e per mobilitare fondi privati, la Commissione europea stima che l'attuazione di SESAR richieda 3 miliardi di Euro di fondi dell'Unione europea fino al 2024, dovendo tali finanziamenti sostenere l'attuazione di SESAR facilitando la sincronizzazione ed il coordinamento tra gli interessati per le realizzazioni essenziali definite nel piano direttivo. In ultimo si pone particolare nota a come il sistema «*Connecting Europe Facility*», di cui alla Comunicazione della Commissione europea

Proseguendo, centrale sezione della Comunicazione della Commissione europea COM(2011)923 è dedicata alla *governance* della realizzazione del programma, *rectius* Impresa comune, SESAR da improntarsi al principio secondo cui i meccanismi di *governance* e d'incentivazione necessari alla realizzazione della stessa devono prioritariamente concentrarsi sulle attività definite nel piano direttivo ed essere considerate essenziali per conseguire gli obiettivi di prestazione del «cielo unico europeo» la cui portata geografica della realizzazione è volta ad interessare inizialmente il cielo europeo tenendo comunque in prospettiva l'obiettivo di un'integrazione globale.

	<b>Livello politico</b> Commissione europea	<b>Livello di gestione</b> Gestore della realizzazione	<b>Livello di attuazione</b> Gestori di progetto
<b>Tenere aggiornato il programma di realizzazione</b>	- Approva il programma di realizzazione	- Fissa il programma di realizzazione - Presenta il programma di realizzazione al livello politico per approvazione - Adotta il programma di realizzazione approvato	
<b>Eeguire il programma di realizzazione</b>	- Controllo globale - Decisioni/arbitrati - Rispetto degli impegni/incentivazione tramite regolamentazione e/o incentivi finanziari	- Applica le decisioni del livello politico - Esegue il programma di realizzazione in modo sincronizzato - Coordina i progetti di attuazione - Gestione del rischio	- Attua le decisioni del livello di gestione - Gestione individuale dei progetti
<b>Monitoraggio e comunicazione</b>	- Monitoraggio globale	- Controlla e comunica al livello politico l'esecuzione del programma di realizzazione - Attiva i meccanismi di allerta	- Comunica i progressi compiuti sui singoli progetti di attuazione e i contributi al programma di realizzazione - Attiva i meccanismi di allerta
<b>Gestione finanziaria</b>	- Decide sull'attribuzione dei fondi UE a progetti comuni	- Combina fondi pubblici e privati - Propone l'attribuzione di fondi UE a progetti comuni - Gestione finanziaria dei progetti di attuazione	- Gestione finanziaria dei fondi attribuiti a singoli progetti di attuazione

A tale fine la *governance* è chiamata ad elaborare, adottare ed aggiornare un programma di realizzazione tale da fungere da riferimento vincolante per sincronizzare, controllare e finanziare i progetti di attuazione. Tale programma, incentrato sulle realizzazioni fondamentali del piano direttivo e destinato a conseguire gli obiettivi di prestazione essenziali, ad individuare le iniziative da

---

COM(2011)665, uno strumento integrato inteso ad investire nelle infrastrutture prioritarie dell'Unione nel quadro della politica delle reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), dell'energia e delle telecomunicazioni, preveda anche finanziamenti unionali per l'introduzione di SESAR e come, vista la rilevanza dei fondi necessari, si renda opportuno esplorare altre eventuali fonti di finanziamento, quali i prestiti della Banca europea per gli investimenti.

attuarsi da parte dei soggetti interessati, con i rischi connessi e le misure atte a diminuirli, è stato disegnato per rimanere pienamente coerente con il piano direttivo e con il piano strategico di rete di SESAR, combinando le esigenze di progettazione, di pianificazione e di bilancio in un unico programma di lavoro a cui si informa la *governance*<sup>303</sup>. L'architettura gestionale della realizzazione deve, sempre secondo la Commissione europea, riguardare anche il monitoraggio e la comunicazione relativa ai progressi compiuti nella realizzazione del programma ed in particolare: (i) valutare la conformità degli investimenti individuali degli interessati con il programma di realizzazione; (ii) individuare e segnalare le lacune nella pianificazione, nel bilancio e nelle prestazioni, analizzandole e definendo le azioni correttive da impostare nell'ambito dell'esecuzione delle funzioni. Infine la *governance* della realizzazione è stata strutturata al fine di garantire, secondo la Commissione europea, un'adeguata combinazione e gestione dei mezzi finanziari pubblici e privati disponibili per il programma, mobilizzando ed assegnando, senza discriminazioni, i fondi volti a stimolare investimenti rapidi nell'applicazione di nuove tecnologie e procedure, sostenendo i soggetti interessati nelle trattative con gli organismi finanziari e garantendo una gestione finanziaria sana e trasparente<sup>304</sup>. Tale *governance* a tre livelli è stata quindi architettata, in altre parole, al fine di coinvolgere i soggetti responsabili secondo le competenze rispettive ed al contempo rispettare il principio della separazione tra funzioni di regolamentazione, di controllo e di fornitura di servizi<sup>305</sup>. Per quanto concerne il livello politico della *governance*, questo è stato infatti preposto a tutelare l'interesse pubblico e la coerenza con il quadro normativo del «cielo unico europeo», in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di prestazione prioritari e le norme di sicurezza, nonché a garantire una tempestiva

---

<sup>303</sup> Ad avviso della Commissione europea una corretta implementazione del programma di realizzazione di SESAR deve comporsi: (i) nel sincronizzare i tempi, coordinare le attività di dispiegamento ed allineare i piani di investimento dei soggetti interessati con il programma di realizzazione evitando conflitti di interessi e promuovendo una concorrenza leale; (ii) nel sostenere le parti interessate nell'attuazione dei rispettivi piani di investimento con processi decisionali efficienti, legittimità, condivisione delle migliori pratiche, nonché promuovendo appalti comuni, fornendo strumenti e orientamenti comuni, promuovendo la sensibilizzazione, incentivando la trasparenza e mettendo in evidenza i vantaggi; (iii) nell'intensificare e incentivare il conseguimento di tappe di prestazione essenziali tramite strumenti giuridici adeguati; e (iv) nel gestire i rischi connessi alle attività di dispiegamento e attivare le misure atte a diminuirli.

<sup>304</sup> Per quanto concerne la struttura di *governance* per la realizzazione di SESAR, questa, ad avviso della Commissione europea, dovrebbe assicurare un saldo controllo politico da parte delle Istituzioni unionali, adeguati collegamenti con gli strumenti ed organismi afferenti al sistema-obiettivo «cielo unico europeo» ed agevolare il loro attivo coinvolgimento, preservando un ruolo centrale per i soggetti interessati investiti nella realizzazione diretta. Ad avviso della Commissione europea è possibile conseguire tale obiettivo mediante una struttura unica composta da tre livelli interconnessi: il livello «politico», il livello «di gestione» ed il livello «di attuazione».

<sup>305</sup> Tale struttura appare inoltre efficacemente riproducibile anche per altri progetti comuni nei quali si fissino, per ciascun livello, i principali protagonisti, le responsabilità, i contributi alle funzioni di *governance*, nonché le interazioni e gli accordi vincolanti tra gli attori a ciascun livello e le necessarie interfacce esterne. Tale *governance* di realizzazione, nella visione della Commissione europea, dovrebbe essere sufficientemente flessibile e reattiva per affrontare qualsiasi emergenza, garantendo nel contempo la trasparenza, la concorrenza leale ed evitando conflitti di interesse.

regolamentazione ed una gestione efficace dei fondi dell'Unione europea. Tenendo conto del proprio ruolo istituzionale e delle proprie responsabilità nell'ambito dell'attuazione del «cielo unico europeo» e della gestione dei fondi unionali, la Commissione europea si è autoassegnata il compito di dirigere il livello politico anche mediante il sostegno dei seguenti organismi di settore: (i) il Comitato per il cielo unico e l'organo consultivo di settore, in particolare gli utenti dello spazio aereo in quanto principali clienti della realizzazione di SESAR; (ii) l'organo di valutazione delle prestazioni; (iii) Eurocontrol ed in particolare la relativa Direzione Cielo unico; (iv) l'EASA; (v) il Gruppo consultivo di esperti sulla dimensione sociale del «cielo unico europeo»; e (vi) l'Agenzia europea di difesa. La Commissione ha inteso mantenere in tale modo il pieno controllo delle decisioni relative ai finanziamenti dell'Unione europea per i progetti comuni, in conformità alle norme che disciplinano i corrispondenti programmi di finanziamento stabilendo al contempo gli opportuni rapporti contrattuali con i destinatari del sostegno finanziario<sup>306</sup>. Il livello di gestione in disamina è stato ideato per comprendere, nei piani della Commissione europea, anche il responsabile di rete e l'Impresa comune SESAR che, nell'ambito delle rispettive competenze, sono infatti chiamati a fornire al gestore i necessari riscontri quanto all'incidenza del programma di realizzazione sulle attività di funzionamento ed all'esistenza di possibili migliorie tecniche ed operative da includere nel programma stesso. Per una migliore strutturazione del livello di gestione analizzato, ad avviso della Commissione europea, il gestore della realizzazione deve essere istituito nell'ambito di progetti comuni sulla base giuridica del Regolamento (CE)550/2004<sup>307</sup> che prevede sul punto che la Commissione europea sia tenuta a procedere ad un'analisi indipendente dei costi e benefici volta per volta assieme ad attività di consultazione con gli Stati membri e con gli operatori interessati sul tema, ottimizzando i seguenti aspetti progettuali: (i) la definizione della procedura per l'istituzione del partenariato industriale; (ii) la definizione delle mansioni del gestore della realizzazione e delle attribuzioni necessarie per la loro esecuzione, ivi compresi i meccanismi atti ad evitare conflitti di interesse e ad interagire con le pubbliche Amministrazioni; (iii) l'indicazione di quali operatori siano chiamati a partecipare al partenariato al fine di garantirne una base diffusa geografica e decisionale assicurando un'adeguata distinzione tra il ruolo consultivo delle parti interessate e l'attribuzione di ruoli maggiormente rilevanti, come quelli direttivi, in qualità di investitori e fornitori; (iv) la richiesta ai partecipanti di sottoscrivere l'impegno vincolante ad elaborare,

---

<sup>306</sup> A questo livello si dovrebbero prevedere, infine, interfacce adeguate con i Paesi terzi, le organizzazioni di normalizzazione e le autorità di regolamentazione esterne all'Unione europea. Per quanto concerne il «livello di gestione», partendo dalla considerazione della Commissione europea che l'industria è la principale responsabile delle prestazioni del sistema e che, in ragione di ciò, è chiamata necessariamente a sostenere la maggioranza dei costi delle attività di realizzazione, l'Istituzione in parola ritiene che un «gestore della realizzazione», costituito da un partenariato industriale che amministri tale livello rappresenti il modello maggiormente appropriato per consentire all'industria di svolgere un ruolo guida nell'introduzione di SESAR.

<sup>307</sup> Regolamento (CE)550/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo.

proseguire ed eseguire il programma di realizzazione assumendone i relativi rischi, sotto il controllo del livello politico; (v) la definizione dei ruoli e delle modalità di lavoro con il responsabile di rete, l'Impresa comune SESAR e l'organismo preposto al coordinamento dei progetti di attuazione militari; (vi) la definizione delle interfacce esterne con i Paesi terzi; e (vii) la promozione del coordinamento regionale tramite i blocchi funzionali di spazio aereo<sup>308</sup>. Per quanto concerne il terzo ed ultimo livello, quello di attuazione, nella visione della Commissione europea si prevede che lo stesso sia composto principalmente dai dirigenti dei progetti comuni, con il compito di attuare le decisioni del gestore della realizzazione allo scopo di garantire la coerenza di tali progetti con la realizzazione dell'intero programma. Tuttavia poiché le attività per la realizzazione di SESAR si è previsto possano essere maggiormente ampie di quelle ammesse in qualità di progetti comuni, il livello di attuazione in analisi deve essere strutturato in modo da restare aperto ad altri progetti di attuazione connessi ad attività relative a SESAR eseguite a scopi militari, attività non connesse alle realizzazioni essenziali del programma, ma coerenti con il piano direttivo ed attività residuali esterne al «cielo unico europeo»<sup>309</sup>. Alla luce di quanto sopra, la *governance* per la realizzazione è stata strutturata in tre livelli tali da garantire un forte controllo politico all'Unione europea, una gestione efficace mediante un partenariato industriale vincolante ed una direzione efficiente nell'ambito di ogni progetto di attuazione. In tale contesto i meccanismi di incentivazione sono stati volti anche verso un sostegno finanziario di origine unionale fornito tramite gli strumenti esistenti, in particolare attraverso il meccanismo CEF – *Connecting Europe Facility* in conformità gli indirizzi del Piano TEN-T<sup>310</sup>.

### **III.6.1 Governance decisionale**

Nelle premesse al Regolamento (CE)219/2007 in commento si illustra come il progetto SESAR sia finalizzato all'integrazione ed al coordinamento delle attività di ricerca e sviluppo nel settore dell'*air traffic management* precedentemente svolte in maniera dispersa e disorganica nell'Unione europea mirando al contempo ad evitare duplicazioni in tali attività senza alcun aumento del volume globale dei

---

<sup>308</sup> Anche in ragione di tali funzioni peculiari, il gestore della realizzazione dovrebbe essere selezionato, ad avviso della Commissione europea, mediante una procedura di invito aperto designando un organo esistente per esercitare tale ruolo qualora l'industria non riuscisse a costituire un partenariato per la realizzazione dello stesso. Sarebbe infine compito del gestore della realizzazione, nella tripartizione a livelli in analisi, quello di valutare il fabbisogno finanziario dei progetti di attuazione e di farlo corrispondere agli strumenti di finanziamento pubblico e privato, secondo le necessità, assistendo il «livello politico» nelle decisioni sull'assegnazione di finanziamenti pubblici alla realizzazione di progetti comuni.

<sup>309</sup> Concludendo, i progetti comuni, nella visione della Commissione europea, dovranno essere utilizzati come strumenti volti a stabilire la *governance* della realizzazione ed ad incanalare gli incentivi per una realizzazione sincronizzata e rispettosa dei tempi.

<sup>310</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2009)44 recante: «TEN-T: riesame della politica verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti»



contributi degli utenti dello spazio aereo agli sforzi di ricerca e di sviluppo. Il progetto SESAR, nello schema regolamentare, si articola in tre fasi: una fase di definizione, una fase di sviluppo e una fase di realizzazione. La fase di definizione, iniziata nel 2005, e portata avanti, sotto la responsabilità di Eurocontrol, da un consorzio di imprese selezionato in seguito ad una gara di evidenza pubblica, è stata volta ad elaborare un piano di modernizzazione della gestione del traffico aereo in Europa ed a definire il programma di lavoro per l'attuazione dei *target*, comprese le varie strategie di realizzazione. La fase di definizione, seguita da quella di sviluppo (2008–2013), è stata volta all'elaborazione di nuove apparecchiature, sistemi o *standard* atti ad assicurare la convergenza verso un sistema di gestione del traffico aereo pienamente interoperabile in Europa. La terza fase, di realizzazione (2014–2020), è destinata ad implementare lo sviluppo su vasta scala della nuova infrastruttura di gestione del traffico europeo. Tale infrastruttura dovrebbe essere formata da componenti pienamente armonizzate ed interoperabili per garantire alte prestazioni nel settore del trasporto aereo in Europa<sup>311</sup>.

Compito principale dell'Impresa comune è appunto la gestione delle attività di ricerca, sviluppo e validazione del progetto SESAR, associando i fondi pubblici e privati erogati dai relativi membri sulla base di risorse tecniche esterne ed in particolare avvalendosi dell'esperienza acquisita da Eurocontrol. L'Impresa comune SESAR è stata strutturata come un soggetto senza scopo di lucro tenuto a destinare tutte le proprie risorse alla gestione di un programma pubblico di ricerca di interesse europeo. È stabilito che i suoi due membri fondatori (la Commissione europea ed Eurocontrol) agiscano per conto dei rispettivi Stati membri con il fine di conseguire progressi rilevanti nello sviluppo di tecnologie relative ai sistemi di controllo del traffico aereo durante la fase di sviluppo e per prepararne la fase di realizzazione. Premesso quanto sopra, per la gestione delle attività della fase di sviluppo del progetto di modernizzazione della gestione del traffico aereo e potenziamento della sicurezza in Europa SESAR, è stata quindi costituita dal Regolamento (CE)219/2007 in analisi, un'Impresa comune, qualificata come organismo unionale dotato di personalità giuridica, denominata SESAR<sup>312</sup>. È previsto che siano membri fondatori di SESAR: (i) l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea; (ii) l'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) e che possano divenire ulteriori membri la Banca europea per gli investimenti e qualsiasi altra impresa o ente pubblico o privato, anche di Paesi terzi che abbiano concluso con l'Unione

---

<sup>311</sup> In considerazione del numero di attori che sono chiamati ad intervenire nelle summenzionate tre fasi e delle risorse finanziarie e capacità tecniche necessarie, si è posto come essenziale, per razionalizzare le attività, la costituzione di un soggetto giuridico capace di garantire la gestione dei fondi assegnati al progetto SESAR durante la fase di sviluppo.

<sup>312</sup> È stabilito che in ciascuno degli Stati membri SESAR goda della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle rispettive legislazioni e che la stessa possa in particolare acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio. È stabilito che l'Impresa comune cessi il 31 dicembre 2016 od otto anni dopo l'approvazione da parte del Consiglio europeo del piano di modernizzazione della gestione del traffico aereo in Europa, risultante dalla fase di definizione del progetto SESAR, a seconda della condizione che si verifichi per prima.

europea almeno un accordo nel settore del trasporto aereo. Le relative domande di adesione è previsto debbano essere inviate al Direttore esecutivo di SESAR, tenuto a trasmetterle al Consiglio di amministrazione per la decisione in merito, rimandando allo stesso Direttore esecutivo la negoziazione delle condizioni di adesione da sottoporre successivamente al Consiglio di direzione e comunque prevedendo che tali condizioni contemplino disposizioni relative al contributo finanziario ed alla rappresentanza in seno al Consiglio di amministrazione<sup>313 314</sup>.

<b>MEMBRI</b>	<b>ASSOCIATI</b>
AENA	The Boeing company
Airbus	Consortium LVNL
Alenia Aermacchi	Lockheed Martin UK
<b>Commissione europea</b> (fondatore)	AVTECH Sweden
DFS	NAV Portugal
DSNA	Moroccan Airports Authority
ENAV	Polish Air Navigation Services Agency
<b>Eurocontrol</b> (fondatore)	Elgocontrol
Frequentis	Thales Australia
Honeywell	Thales Raytheon Systems
Indra	SEA Aeroporti di Milano
NATMIG	Skyguide

Il Regolamento (CE)219/2007 stabilisce che siano organi dell'Impresa comune il Consiglio di amministrazione ed il Direttore esecutivo. In particolare è previsto che il Consiglio di amministrazione, presieduto dal rappresentante della Commissione europea, sia formato da: (i) un rappresentante di ciascun membro dell'Impresa comune; (ii) un rappresentante degli utenti militari; (iii) un

<sup>313</sup> Nel decidere dell'eventualità di autorizzare negoziati di adesione con un'impresa o un ente pubblico o privato, il Consiglio di amministrazione è stabilito che debba tenere conto in particolare della conoscenza ed esperienza documentate nella gestione del traffico aereo e nella fabbricazione di attrezzature o servizi in uso nella gestione del traffico aereo, del contributo che si suppone l'impresa o l'ente possa dare all'esecuzione del piano di modernizzazione ATM, della solidità finanziaria dell'impresa o ente ed, in ultimo, dei potenziali conflitti di interessi. Norma di salvaguardia prevede, in forza di tale processo selettivo, che la qualità di membro dell'Impresa comune non possa essere ceduta ad un terzo senza il previo e unanime assenso del Consiglio di amministrazione. Per quanto concerne le modifiche allo Statuto il Regolamento in disamina prevede che ogni membro dell'Impresa comune possa presentare al Consiglio di amministrazione proposte di modifica dello stesso e che il Consiglio di amministrazione deliberi in merito sulla base di una maggioranza pari al 75% dei voti salvo non si tratti di modifiche essenziali per le quali sia deve applicare quanto previsto dall'articolo 172 del TFUE che richiede in merito l'approvazione da parte degli Stati membri interessati

<sup>314</sup> Inoltre, in riferimento alla procedura di scioglimento dell'Impresa comune, è previsto che il Consiglio di amministrazione nomini uno o più liquidatori che debbano attenersi alle decisioni adottate dal Consiglio di amministrazione in merito.

rappresentante degli utenti civili dello spazio aereo, designato dal rispettivo organismo rappresentativo a livello europeo; (iv) un rappresentante dei fornitori di servizi di navigazione aerea, designato dal rispettivo organismo rappresentativo a livello europeo; (v) un rappresentante dei fabbricanti di attrezzature, designato dal rispettivo organismo rappresentativo a livello europeo; (vi) un rappresentante degli aeroporti, designato dal rispettivo organismo rappresentativo a livello europeo; (vii) un rappresentante degli organismi di rappresentanza del personale del settore della gestione del traffico aereo, designato dal rispettivo organismo rappresentativo a livello europeo; e (viii) un rappresentante delle istituzioni scientifiche interessate o della comunità scientifica interessata, anch'esso designato dal rispettivo organismo rappresentativo a livello europeo.

Per quanto concerne il sistema decisionale<sup>315</sup> è stabilito che i membri dell'Impresa comune dispongano di un numero di voti proporzionale al proprio contributo al capitale alla stessa, salvo il fatto che l'Unione europea ed Eurocontrol dispongano comunque di almeno il 25% ciascuno del numero totale dei voti ed il rappresentante degli utenti dello spazio aereo disponga di almeno il 10% del totale dei voti. È previsto inoltre che le decisioni del Consiglio di amministrazione siano adottate a maggioranza semplice dei voti espressi, salvo diversa disposizione statutaria e che, in caso di parità, prevalga il voto del rappresentante della Commissione europea. Inoltre, per le decisioni relative all'adesione di nuovi membri, alla nomina del Direttore esecutivo, a proposte di modifica dello Statuto, a proposte rivolte alla Commissione europea sulla durata dell'Impresa comune, all'adozione del piano di modernizzazione ATM ed alle relative modifiche, allo scioglimento dell'Impresa comune, si richiede che debba essere espresso in materia il voto favorevole del rappresentante della Commissione europea unitamente a quello di Eurocontrol<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> Il Consiglio di amministrazione è tenuto inoltre ad adottare un regolamento interno perché si provveda al corretto ed efficace svolgimento delle procedure, in particolare in caso di aumento significativo dei membri. È inoltre stabilito che il Consiglio di amministrazione si riunisca almeno quattro volte all'anno, che le riunioni straordinarie abbiano luogo a richiesta di un terzo dei membri del Consiglio di amministrazione che rappresentino almeno il 30% dei diritti di voto, o a richiesta della Commissione europea od a richiesta del Direttore esecutivo; che le riunioni si svolgono di norma nella sede dell'Impresa comune; che salvo decisione contraria in casi particolari, il Direttore esecutivo partecipi alle riunioni e che si stabiliscano idonee procedure specifiche per individuare ed evitare i conflitti di interessi.

<sup>316</sup> Sono affidate dal Regolamento in parola alla competenza del Consiglio di amministrazione le seguenti funzioni: (i) adottare il piano di modernizzazione ATM; (ii) adottare le decisioni e fornire gli orientamenti necessari per attuare la fase di sviluppo del progetto SESAR ed esercitare un controllo globale su tale attuazione; (iii) approvare il programma di lavoro dell'Impresa comune ed i programmi di lavoro annuali, nonché il bilancio annuale, compresa la tabella dell'organico; (iv) autorizzare negoziati e decidere in merito all'adesione di nuovi membri e ai relativi accordi; (v) sovrintendere all'esecuzione degli accordi tra i membri e l'Impresa comune; (vi) nominare e revocare il Direttore esecutivo e approvare l'organigramma; (vii) controllare le prestazioni del Direttore esecutivo; (viii) decidere gli importi e sulle procedure per il pagamento dei contributi finanziari dei membri e la valutazione dei conferimenti in natura; (ix) adottare il regolamento finanziario dell'Impresa comune; (x) approvare i conti annuali e il bilancio consuntivo; (xi) adottare la relazione annuale sullo stato di avanzamento della fase di sviluppo del progetto SESAR e la relativa situazione finanziaria; (xii) decidere in merito alle proposte della Commissione

Per quanto concerne il secondo organo di SESAR, ovvero il Direttore esecutivo, è previsto che questi sia incaricato dell'amministrazione ordinaria dell'Impresa comune di cui è anche il rappresentante legale. È stabilito che il Direttore esecutivo sia nominato, per un periodo di tre anni, dal Consiglio di amministrazione sulla base di un elenco di almeno tre candidati proposto dalla Commissione europea a seguito di un invito a manifestare interesse pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. A seguito di una valutazione da parte del Consiglio di amministrazione della *performance* del Direttore esecutivo durante il primo triennio, il relativo mandato è stabilito possa essere prorogato una volta per un ulteriore periodo non superiore a quattro anni comunque tale da non poter eccedere l'esistenza stessa dell'Impresa comune<sup>317</sup>. In particolare, il Direttore esecutivo è tenuto ad: (i) assumere, dirigere e controllare il personale dell'Impresa comune; (ii) organizzare, dirigere e controllare le attività dell'Impresa comune; (iii) presentare al Consiglio di amministrazione proposte relative all'organigramma; (iv) redigere e tenere regolarmente aggiornato il programma di lavoro globale annuale dell'Impresa comune, compresa la stima dei costi del programma, e sottoporre lo stesso al Consiglio di amministrazione; (v), redigere il progetto di bilancio annuale e la tabella dell'organico conformemente al regolamento finanziario e sottoporre lo stesso al Consiglio di amministrazione; (vi) provvedere affinché siano rispettati gli obblighi assunti dall'Impresa comune in forza dei contratti e degli accordi dalla stessa stipulati; (vii) provvedere affinché le attività dell'Impresa comune si svolgano in assoluta indipendenza e senza alcun conflitto di interessi; (viii) redigere e sottoporre al Consiglio di amministrazione la relazione annuale sullo stato di avanzamento del progetto SESAR con la relativa situazione finanziaria; (ix) presentare al Consiglio di amministrazione i conti annuali ed il bilancio consuntivo; (x) presentare al Consiglio di amministrazione le proposte che comportano modifiche della concezione del progetto SESAR. A supporto delle funzioni del Direttore esecutivo il Regolamento (CE)219/2007 prevede che si possano istituire un numero limitato di gruppi di lavoro, ai quali non può partecipare personale dipendente di SESAR, per svolgere attività specifiche ad elevato contenuto professionale nel settore dell'ATM. In materia di responsabilità contrattuale di SESAR il Regolamento(CE)219/2007 prevede inoltre che questa sia disciplinata dalle disposizioni contrattuali pertinenti e dalle leggi regolatrici dell'accordo o del

---

europea sull'estensione e sullo scioglimento dell'Impresa comune; (xiii) stabilire le modalità di concessione dei diritti di accesso ai beni materiali e immateriali di proprietà dell'Impresa comune e il trasferimento di tali beni; (xiv) fissare regole e procedure di aggiudicazione degli appalti necessari per l'esecuzione del piano di modernizzazione ATM, con particolare riferimento alle procedure in materia di prevenzione di conflitto di interessi; (xv) decidere in merito a proposte alla Commissione europea intese a modificare lo Statuto di SESAR; ed (xvi) esercitare tutti i poteri e le funzioni, compresa la creazione di organi ausiliari, che risultino necessari per la realizzazione della fase di sviluppo del progetto SESAR.

<sup>317</sup> È espressamente previsto che il Direttore esecutivo eserciti le proprie funzioni in assoluta indipendenza nell'ambito delle proprie competenze e che presieda all'esecuzione del progetto SESAR nell'ambito degli orientamenti definiti dal Consiglio di amministrazione, dinanzi al quale è responsabile, fornendo allo stesso Consiglio di amministrazione tutte le informazioni necessarie per l'adempimento delle relative funzioni.

contratto di fattispecie, mentre in materia di responsabilità extracontrattuale, che l'Impresa comune sia tenuta a risarcire, conformemente ai principi generali comuni alle leggi degli Stati membri, i danni causati dal personale nell'esercizio delle proprie funzioni, fermo restando che, sotto un versante contabile, qualsiasi pagamento effettuato dall'Impresa comune destinato a coprire le suddette fonti di responsabilità nonché i costi e le spese sostenuti in relazione alle stesse debba essere considerato come spese correnti dell'Impresa comune e coperto dalle risorse già previste in bilancio<sup>318</sup>.

### **III.6.2 Governance progettuale**

Scopo dell'Impresa comune in studio, secondo il Regolamento (CE)219/2007, è quello di provvedere alla modernizzazione del sistema di gestione del traffico aereo europeo coordinando e concentrando tutti gli sforzi pertinenti di ricerca e sviluppo nell'Unione europea. A tale fine l'Impresa comune è investita della responsabilità dell'esecuzione del piano di modernizzazione ATM e, in particolare, dell'espletamento di: (i) organizzare e coordinare le attività della fase di sviluppo del progetto SESAR, conformemente al piano di modernizzazione ATM, risultante dalla fase di definizione del progetto gestito da Eurocontrol, combinando e gestendo all'interno di un'unica struttura finanziamenti provenienti dal settore pubblico e da quello privato; (ii) assicurare i finanziamenti necessari per le attività della fase di sviluppo del progetto SESAR conformemente al piano di modernizzazione ATM; (iii) assicurare il coinvolgimento delle parti interessate appartenenti al settore della gestione del traffico aereo in Europa, in particolare: fornitori di servizi di navigazione aerea, utenti dello spazio aereo, associazioni del personale, aeroporti e industria manifatturiera, nonché istituzioni scientifiche interessate o comunità scientifica di riferimento; (iv) organizzare il lavoro tecnico di ricerca e sviluppo, di convalida e di studio da realizzarsi sotto la propria responsabilità, evitando al contempo la frammentazione delle attività; e (v) sovrintendere alle attività connesse allo sviluppo di prodotti comuni debitamente identificati nel piano di modernizzazione ATM e, qualora necessario, indire bandi di gara specifici. Nel perseguimento dei propri fini istituzionali il Regolamento (CE)219/2007 prevede che l'Impresa comune SESAR possa concludere accordi specifici di secondo livello con i propri membri. In particolare si prevede che il ruolo ed il contributo di Eurocontrol siano definiti in un accordo con l'Impresa comune atto a stabilire le modalità dettagliate per la trasmissione e l'utilizzazione dei risultati della fase di definizione all'Impresa comune ed a descrivere compiti e competenze di Eurocontrol nell'attuazione del piano di modernizzazione ATM sotto l'autorità dell'Impresa comune, ad esempio, organizzando le attività di

---

<sup>318</sup> Inoltre, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi: (i) sulle controversie tra i membri concernenti il Regolamento(CE)219/2007 o lo Statuto dell'Impresa comune stessa; (ii) in virtù di una clausola compromissoria contenuta negli accordi e nei contratti conclusi dall'Impresa comune; (iii) sui ricorsi promossi contro l'Impresa comune, comprese le decisioni dei suoi organi; e (iv) sulle controversie relative al risarcimento dei danni causati dal personale di SESAR nell'esercizio delle relative funzioni. Per ogni altra materia non ricompresa fra quelle summenzionate si prevede, come clausola di chiusura, l'applicazione della legge belga.

ricerca, sviluppo e validazione conformemente al programma di lavoro dell'Impresa comune, coordinando gli sviluppi comuni del futuro sistema sotto la responsabilità di Eurocontrol, proponendo, previa consultazione con i soggetti interessati, eventuali modifiche del piano di modernizzazione ATM, aggiornando gli indicatori di convergenza e mantenendo gli opportuni collegamenti con l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO)<sup>319</sup>. In tema di contratti esterni il Regolamento in analisi stabilisce che l'Impresa comune possa stipulare contratti di prestazione di servizi e contratti di fornitura con imprese o consorzi di imprese, provvedendo affinché tali contratti prevedano il diritto della Commissione europea di effettuare, a nome dell'Impresa comune, i controlli necessari per accertarsi che gli interessi finanziari dell'Unione europea siano tutelati e che tali contratti contengano tutte le disposizioni appropriate in materia di diritti di proprietà e relative clausole sanzionatorie<sup>320</sup>. Previsioni programmatiche delle linee di ricerca di SESAR dispongono inoltre che l'Impresa comune sia chiamata a redigere il proprio programma di lavoro sulla base dei principi di sana gestione e responsabilità, stabilendo chiaramente obiettivi realizzabili e tappe fondamentali ed in particolare che tale programmazione si articoli in un programma di lavoro complessivo, suddiviso in periodi di trentasei mesi ed in programmi di lavoro annuali, con descrizione delle attività, del calendario e delle spese dell'Impresa comune nell'arco del periodo di riferimento. Particolarmente interessanti appaiono i rapporti previsti dal Regolamento (CE)219/2007 in analisi fra la relativa Impresa comune ed il Comitato per il cielo unico istituito dal Regolamento (CE)549/2004<sup>321</sup> il quale deve essere regolarmente informato in merito allo svolgimento dei lavori dell'Impresa comune<sup>322</sup>. È previsto inoltre che la stessa Commissione europea possa consultare il Comitato per il cielo unico su qualsiasi altra questione concernente l'applicazione del Regolamento (CE)219/2007 in commento. In aggiunta, in tema

---

<sup>319</sup> Tutti gli accordi specifici con i membri devono comprendere idonee disposizioni atte ad impedire qualsiasi conflitto di interessi con i membri nell'adempimento delle funzioni previste dagli accordi stessi, tenendo anche conto dell'impossibilità dei rappresentanti dei membri dell'Impresa comune di partecipare ai lavori dell'Impresa comune relativi a negoziati sulla conclusione dei propri accordi e di accedere alla documentazione relativa a detti lavori.

<sup>320</sup> A rafforzare tale disposizione si prevede inoltre, al fine evitare conflitti di interessi, che il personale dell'Impresa comune, compreso il personale distaccato, che partecipi alla definizione dei lavori oggetto di un bando di gara non possa partecipare alla realizzazione dei lavori stessi.

<sup>321</sup> Articolo 5 del Regolamento (CE)549/2004 che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo: «*La Commissione è assistita dal comitato per il cielo unico [...] composto da due rappresentanti per ciascuno Stato membro e presieduto da un rappresentante della Commissione. Il comitato assicura un esame adeguato degli interessi di tutte le categorie di utenti*».

<sup>322</sup> A tal fine la Commissione è tenuta ad inserire all'ordine del giorno di ogni riunione del comitato un punto relativo al progetto SESAR ed ad adottare la posizione dell'Unione europea nel Consiglio di amministrazione, posizione che, per quanto concerne le determinazioni relative alla nomina del Direttore esecutivo, le questioni finanziarie strategiche, le decisioni relative all'adesione di nuovi membri ed alle modifiche significative del piano di modernizzazione ATM, si prevede siano adottate mediante le modalità aggravate che richiedono il voto favorevole del rappresentante della Commissione europea unitamente a quello di Eurocontrol all'interno del Consiglio di amministrazione.

di riduzione delle possibilità di conflitto di interessi, il Regolamento(CE)219/2007 in analisi dispone che i membri dell'Impresa comune, del Consiglio di amministrazione ed il personale dell'Impresa comune non possano partecipare alla preparazione, alla valutazione o all'aggiudicazione delle gare d'appalto pubbliche, qualora siano stipulatari di accordi di partenariato con enti potenzialmente concorrenti in tali gare, o rappresentare detti enti. È inoltre previsto che i membri dell'Impresa comune ed i partecipanti al Consiglio di amministrazione debbano rendere noti eventuali interessi diretti o indiretti, personali o imprenditoriali, nelle materie di deliberazioni del Consiglio di amministrazione e che in base a ciò lo stesso organo possa decidere di escludere membri, partecipanti o personale da deliberazioni o funzioni che possano generare un conflitto di interessi oltre ad impedire l'accesso alle informazioni relative ai settori implicanti un potenziale conflitto di interessi<sup>323</sup>. In tema di riservatezza è previsto che l'Impresa comune sia tenuta a proteggere le informazioni sensibili la cui divulgazione non autorizzata potrebbe pregiudicare gli interessi delle parti contraenti, applicando i principi e le norme di sicurezza definite nella Decisione 2001/264/CE<sup>324</sup>.

---

<sup>323</sup> In materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, il Regolamento in analisi prevede che la Commissione europea abbia il diritto di assicurarsi che detti interessi siano tutelati ed a tal fine possa effettuare controlli riservandosi il diritto di ridurre o sospendere ogni ulteriore pagamento a favore dell'Impresa comune SESAR qualora accerti l'esistenza di irregolarità in misura equivalente all'entità delle irregolarità effettivamente accertate. È stabilito inoltre che tutte le decisioni adottate e tutti i contratti stipulati dall'Impresa comune debbano prevedere esplicitamente che l'OLAF e che la Corte dei conti possano effettuare verifiche dei documenti di tutti i contraenti e subappaltatori che abbiano ricevuto fondi unionali. Per quanto concerne i diritti di proprietà si prevede che l'Impresa comune in analisi sia proprietaria di tutti i beni materiali ed immateriali dalla stessa creati o ad essa trasferiti per la fase di sviluppo del progetto SESAR in conformità agli accordi del caso e che la stessa Iniziativa tecnologica congiunta possa concedere diritti di accesso alle conoscenze risultanti dai progetti, in particolare ai propri membri ed agli Stati membri dell'Unione europea od ad Eurocontrol anche per scopi commerciali e che, in materia di trasferimento di beni materiali ed immateriali da parte dell'Impresa comune debba essere soggetto ad apposita autorizzazione del Consiglio di amministrazione. Sul fronte della trasparenza delle attività del partenariato pubblico-privato in studio è stabilito un rimando a quanto prescritto dal Regolamento CE/1049/2001 relativo alle modalità di accesso al pubblico di documenti delle Istituzioni unionali. Le determinazioni assunte in materia dall'Impresa comune è previsto che possano essere oggetto di denuncia al Mediatore europeo di ricorso presso la Corte di giustizia secondo le condizioni stabilite dagli articoli 195 e 230 del TFUE. Inoltre è previsto che l'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) disponga, nei confronti dell'Impresa comune SESAR e del personale della stessa, degli stessi poteri di cui dispone nei confronti dei servizi della Commissione europea, potendo svolgere, qualora necessario, controlli *in loco* presso i beneficiari dei finanziamenti dell'Impresa comune e presso gli agenti responsabili della loro assegnazione. Oltre a dover favorire l'espletamento delle eventuali svolte dall'OLAF, la *Joint technology initiative* è inoltre tenuta ad aderire all'Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea relativo alle indagini interne agli organismi unionali svolte dall'OLAF. In materia di assicurazione è stabilito che il Direttore esecutivo sia tenuto a proporre al Consiglio di amministrazione la sottoscrizione di ogni copertura assicurativa correlata alle attività istituzionali, con particolare riferimento a quelle di ricerca di SESAR.

<sup>324</sup> Decisione del Consiglio 2001/264/CE del 12 luglio 2005 che modifica la decisione che adotta le norme di sicurezza del Consiglio.

### **III.6.3 Governance gestionale**

A livello di contributi all'Impresa comune SESAR il Regolamento (CE)219/2007 stabilisce che il finanziamento provenga da contributi dei propri membri, comprese le imprese private ed in particolare che il contributo massimo dell'Unione europea sia pari a 700 milioni di Euro, di cui 350 milioni di Euro provenienti dallo stanziamento di bilancio assegnato al tema Trasporti» del Programma specifico «Cooperazione» del 7° Programma Quadro e gli ulteriori 350 milioni di Euro provenienti dalla dotazione del Programma Quadro sulle reti transeuropee di trasporto per il periodo 2007–2013. Il contributo unionale è previsto dover essere versato conformemente al Regolamento (CE/Euratom)1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea<sup>325</sup>. Si prevede inoltre che ogni tre anni, a decorrere dall'inizio dell'attività dell'Impresa comune ed almeno un anno prima della cessazione della stessa, la Commissione europea effettui valutazioni dell'attuazione del Regolamento in commento, dei risultati ottenuti dall'Impresa comune, degli afferenti metodi di lavoro e della situazione finanziaria globale della stessa, trasmettendo i risultati di tali valutazioni al Parlamento europeo e al Consiglio. Per quanto concerne le risorse umane impegnate in SESAR il Regolamento (CE)219/2007 stabilisce si applicano al personale dell'Impresa comune ed al relativo Direttore esecutivo lo Statuto dei funzionari dell'Unione europea il regime applicabile agli altri agenti unionali e le norme adottate congiuntamente in materia dalle Istituzioni dell'Unione europea<sup>326</sup>. Infine è previsto che all'Impresa comune SESAR, al proprio personale ed al Direttore esecutivo si applichi il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea<sup>327</sup>. In tema di disciplina finanziaria è stabilito che l'Impresa comune adotti un regolamento finanziario specifico che possa discostarsi dalle

---

<sup>325</sup> Le modalità applicative del contributo dell'Unione europea devono essere stabilite in un accordo generale ed in accordi finanziari annuali da concludersi tra la Commissione europea, per conto dell'Unione, e l'Impresa comune stessa. Tale accordo generale deve inoltre prevedere il diritto della Commissione europea di opporsi all'utilizzo del contributo unionale per fini che essa ritenga contrari ai principi dei summenzionati programmi unionali od al regolamento finanziario delle Comunità europee, o che possano essere lesivi degli interessi dell'Unione europea stessa.

<sup>326</sup> Si stabilisce inoltre che il numero dei dipendenti dell'Impresa comune sia determinato dalla tabella dell'organico riportata nel relativo bilancio annuale e che detto personale sia composto da agenti temporanei e da agenti contrattuali assunti per un periodo determinato che può essere prorogato una volta sola per un ulteriore periodo determinato, tenendo comunque considerazione che il complessivo periodo di assunzione non deve superare otto anni o comunque essere superiore alla durata dell'Impresa comune.

<sup>327</sup> Si prevede inoltre che un accordo debba essere concluso tra l'Impresa comune ed il Belgio per quanto riguarda i privilegi, le immunità e le altre forme di sostegno che saranno fornite dallo stesso Stato all'Impresa comune in qualità di Stato ospitante. Si prevede infine che ogni membro dell'Impresa comune possa proporre al Direttore esecutivo il distacco di unità di personale presso la stessa Impresa comune, salvo il principio secondo cui il personale distaccato presso l'Impresa comune sia tenuto comunque ad agire in assoluta indipendenza sotto il controllo del Direttore esecutivo.



norme di cui al Regolamento (CE/Euratom)2343/2002<sup>328</sup> ove lo impongano esigenze specifiche di funzionamento dell'Impresa comune e previo consenso della Commissione europea. È inoltre previsto in materia che l'Impresa comune disponga di proprie capacità di revisione contabile interna e che il discarico per l'esecuzione del bilancio della stessa per un determinato anno sia dato dal Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, prima del mese di maggio dell'anno di riferimento secondo un modello di  $n+2$ <sup>329</sup>.

In maggior dettaglio degli apporti contributivi il Regolamento (CE)219/2007 stabilisce che per l'avvio delle attività dell'Impresa comune i membri fondatori siano tenuti a versare un contributo iniziale minimo di 10 milioni di Euro entro un anno a decorrere dalla costituzione dell'Impresa comune e che i restanti membri si impegnino a versare un contributo iniziale minimo di 10 milioni di Euro, anche su base rateale, entro un anno a decorrere dall'accettazione della loro adesione all'Impresa comune. Tale importo è ridotto a 5 milioni di Euro per i membri che aderiscono all'Impresa comune entro dodici mesi dalla sua costituzione e nel caso di imprese che aderiscono a titolo individuale o collettivo e che possono essere qualificate come piccole o medie imprese<sup>330</sup>, caso in cui tale ultimo importo si deve considerare ridotto a 250.000 Euro indipendentemente dal momento dell'acquisto della qualità di membro. Si prevede inoltre la competenza generale del Consiglio di amministrazione nel decidere in merito agli importi, in termini temporali, che devono essere versati da ciascun membro proporzionalmente ai contributi che quest'ultimo si è impegnato a versare e sulla possibile ammissione anche di conferimenti in natura, soggetti questi ad una valutazione del relativo valore ed utilità per la realizzazione dei compiti affidati all'Impresa comune. Ulteriore previsione regolamentare stabilisce che il membro dell'Impresa comune che non rispetti gli impegni assunti in relazione ai conferimenti in natura o che non versi l'importo dovuto entro il termine prescritto decada dal diritto di votare in seno al Consiglio di amministrazione per i sei mesi successivi alla scadenza del termine suddetto e fino al momento in cui non abbia adempiuto alle proprie obbligazioni e che, qualora l'inadempimento persista, sia comminata la conseguente revoca della qualità di membro di SESAR.

In materia di entrate dell'Impresa comune è stabilito che queste siano utilizzate per la realizzazione dei compiti statuari della stessa e che eventuali eccedenze rispetto ai costi sostenuti siano non redistribuibili fra i membri dell'Impresa comune e, fatte salve le norme regolamentari applicabili al contributo dell'Unione

---

<sup>328</sup> Regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del Regolamento (CE)1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

<sup>329</sup> Nel regolamento finanziario dell'Impresa comune il Consiglio di amministrazione è tenuto ad indicare a tale proposito la procedura da seguire per il discarico, tenendo conto delle specificità legate alla natura dell'Impresa comune quale partenariato pubblico-privato ed in particolare del contributo del settore privato al bilancio. Le funzioni affidate al revisore interno della Commissione europea si prevede siano esercitate sotto la responsabilità del Consiglio di amministrazione, il quale adotta allo scopo le opportune disposizioni, tenuto conto delle dimensioni e dell'ambito di attività dell'Impresa comune.

<sup>330</sup> Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione europea relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese.

europea, gli eventuali interessi prodotti dai contributi versati dai membri siano considerati di pertinenza del bilancio dell'Impresa tecnologica congiunta in disamina. In materia di esecuzione e controllo del bilancio il Regolamento (CE)219/2007 prevede infine che l'esercizio finanziario sia su base annuale al termine del quale periodo il Direttore esecutivo sia tenuta a comunicare ai membri dell'Impresa comune le previsioni di costo del progetto SESAR come approvate dal Consiglio di amministrazione<sup>331</sup>.

---

<sup>331</sup> A tale riferimento nel regolamento finanziario dell'Impresa comune il Consiglio di amministrazione si deve prevedere la procedura da seguire per la comunicazione delle previsioni di costo. Susseguentemente a tale comunicazione è stabilito che i membri trasmettano al Direttore esecutivo le relative osservazioni sulle previsioni di costo del progetto ed, in particolare, sulle previsioni di entrata e di spesa per l'anno successivo. Sulla base delle previsioni di costo del progetto approvate e tenuto conto delle osservazioni dei membri, il Direttore esecutivo è tenuto ad elaborare il progetto di bilancio per l'anno successivo ed a sottoporlo al Consiglio di amministrazione per la relativa adozione, secondo quanto disciplinato da un'apposita procedura da prevedersi nel regolamento finanziario dell'Impresa comune di cui sopra. Nei due mesi susseguenti alla fine di ogni esercizio finanziario, il Direttore esecutivo è inoltre tenuto a presentare alla Corte dei conti dell'Unione europea i conti e il bilancio consuntivo annuali relativi all'anno precedente, affinché detta Istituzione svolga i controlli di propria competenza. In ultimo si prevede che il Direttore esecutivo debba presentare al Consiglio di amministrazione, per adozione con una maggioranza del 75% dei voti espressi, i conti e il bilancio consuntivo annuali, accompagnati dalla relazione della Corte dei conti, corredando tale trasmissione da una propria relazione.

#### **IV. Le Iniziative industriali europee del Piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (Piano SET) come modello di partenariato pubblico-privato progettuale a legame debole**

Al fine di inquadrare sistematicamente lo strumento delle Iniziative industriali europee, partenariati pubblico-privato nel settore delle tecnologie energetiche, è necessario analizzare in combinato disposto due Comunicazioni della Commissione europea incentrate su tale materia: COM(2007)723 e COM(2009)519. In particolare l'assunto in base al quale l'Europa si trovi ad agire unendo le forze, per fornire energia sostenibile, sicura e competitiva, essendo i cambiamenti climatici, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la competitività sfide interconnesse che presentano aspetti molteplici e richiedono una risposta coordinata, determina un impegno dell'Unione europea nell'assemblare le componenti di un'architettura efficace costituita da politiche e misure quali: (i) il porsi obiettivi vincolanti da realizzare entro il 2020 per ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% ed assicurare il 20% di energia da fonti energetiche rinnovabili nel *mix* energetico dell'Unione europea; (ii) lo strutturare un piano per ridurre del 20% entro il 2020 l'uso globale di energia primaria nell'Unione europea; (iii) la fissazione del prezzo del carbone mediante il meccanismo di scambio delle quote di emissione e la tassazione dell'energia; (iv) un mercato interno dell'energia competitivo; e (v) la realizzazione di una politica internazionale nel settore dell'energia. Ciò assunto si pone come necessario, nella visione dell'Istituzione unionale in parola, lo strutturare una politica dedicata per accelerare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie a basso livello di emissioni di ossidi di carbonio in grado di garantire un buon rapporto fra costi e benefici. Appare indispensabile infatti sfruttare le tecnologie per ridurre i costi dell'energia pulita e fare in modo che le imprese dell'Unione europea assumano il ruolo di pioniere nel settore in rapida crescita delle tecnologie a basso tenore di ossidi di carbonio, oltre, in un'ottica di più lunga scadenza, per raggiungere il traguardo consistente nella riduzione del 60-80% entro il 2050 delle emissioni di gas a effetto serra, mediante lo sviluppo di tecnologie di nuova generazione<sup>332</sup>.

Anche il processo di innovazione energetica, secondo la Commissione europea, dalla concezione iniziale alla penetrazione del mercato, risente di debolezze strutturali specifiche, essendo infatti caratterizzato da tempi lunghi per l'introduzione delle tecnologie sul mercato di massa, visti gli importi degli investimenti necessari e l'inerzia tecnologica e normativa intrinseca dei sistemi energetici esistenti. L'innovazione deve infatti affrontare una serie di problemi:

---

<sup>332</sup> Le tendenze e le relative proiezioni per il futuro mostrano, secondo la visione della Commissione europea del 2007, che l'Europa, dopo le crisi petrolifere degli anni Settanta e Ottanta, ha avuto a disposizione abbondanti risorse energetiche a prezzi contenuti tali da averla resa dipendente dai combustibili fossili e rallentato la spinta a favore dell'innovazione e degli investimenti nelle tecnologie energetiche alternative ed ecosostenibili. I bilanci pubblici e privati della ricerca energetica nell'Unione europea sono diminuiti drasticamente dopo avere raggiunto i massimi livelli negli anni Ottanta a seguito delle crisi dei prezzi dell'energia. Ne è risultata un'insufficienza cronica degli investimenti nelle capacità e nelle infrastrutture per la ricerca energetica.

investimenti tradizionalmente dedicati a infrastrutture ad elevato tenore di emissione di ossidi di carbonio, la presenza di operatori dominanti, l'imposizione di tetti tariffari, l'evoluzione della regolamentazione e i problemi relativi alla connessione delle reti<sup>333</sup>. In sintesi, nelle premesse della Commissione europea, per le tecnologie innovative verdi non esiste una richiesta naturale da parte del mercato né un beneficio commerciale a breve termine, spesso tale divario a livello di mercato fra l'offerta e la domanda venendo definito come «la valle della morte» per tali tecnologie energetiche a basso tenore di ossidi di carbonio. L'intervento pubblico a sostegno dell'innovazione energetica si pone quindi, a mente della Commissione europea, sia necessario che giustificato. La situazione è inoltre aggravata dalla frammentazione della ricerca nell'Unione europea, caratterizzata da molteplici strategie di ricerca non omogenee e da capacità inferiori alla massa critica necessaria<sup>334</sup>. Lo sviluppo e la diffusione di tecnologie a basso livello di combustibili fossili sono, secondo la Commissione europea, le condizioni necessarie per dare il via a una nuova rivoluzione industriale, a maggior ragione in un contesto mondiale in cui si applicano restrizioni alle emissioni di ossidi di carbonio, in cui il controllo delle tecnologie determinerà sempre più la prosperità e la competitività dei sistemi economici; diversamente agendo si priverebbero le imprese dell'Unione europea di enormi opportunità commerciali. La transizione verso un'economia a basso tenore di ossidi di carbonio durerà, nella visione della Commissione europea, decenni e riguarderà tutti i settori industriali. In tale scenario l'obiettivo deve individuarsi in un'Europa dotata di un'economia florida e sostenibile, *leader* mondiale in un portafoglio diversificato di tecnologie energetiche pulite, efficienti e a basso tenore di ossidi di carbonio come elemento in grado di favorire la prosperità e contribuire in misura fondamentale alla crescita e all'occupazione, cogliendo in tal modo le opportunità offerte dai cambiamenti climatici e dalla globalizzazione e contribuendo in modo sostanziale ad affrontare la sfida energetica mondiale, agevolando anche l'accesso a servizi energetici moderni nei Paesi in via di sviluppo<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> La diffusione di nuove tecnologie energetiche sul mercato è ulteriormente ostacolata dalla natura stessa dell'energia. Di solito le nuove tecnologie costano di più di quelle che devono sostituire ma non offrono un «rendimento» energetico migliore. Inoltre, sempre secondo la Commissione europea, determinate tecnologie particolarmente innovative devono superare problemi di accettazione sociale e spesso richiedono costi aggiuntivi per essere integrate nel sistema energetico esistente, completando ostacoli di natura giuridica e amministrativa quadro, questo, ostile all'innovazione.

<sup>334</sup> L'Unione europea svolge un ruolo di primo piano a livello mondiale nella lotta ai cambiamenti climatici adottando obiettivi specifici, applicando un prezzo ai combustibili fossili con il meccanismo di scambio delle quote di emissione e creando un vero mercato interno dell'energia.

<sup>335</sup> Le principali sfide tecnologiche che l'Unione europea si troverà ad affrontare nei prossimi dieci anni, essendo non a caso i principali campi di applicazione dei partenariati pubblico-privato in analisi sono secondo la Commissione europea: (i) rendere i biocarburanti della seconda generazione un'alternativa competitiva ai combustibili fossili, assicurando la sostenibilità della loro produzione; (ii) consentire l'uso commerciale delle tecnologie per la cattura, il trasporto e lo stoccaggio di CO<sub>2</sub> mediante attività di dimostrazione su scala industriale, anche in materia di efficienza di sistemi completi e di ricerca avanzata; (iii) raddoppiare la capacità di generazione di energia delle turbine eoliche più grandi, concentrandosi sugli impianti eolici in mare; (iv) dimostrare la commerciabilità dei grandi impianti fotovoltaici e dell'energia solare a

Realizzare gli obiettivi preposti comporta, secondo la Commissione europea, un significativo impegno che può essere affrontato efficacemente solo mediante uno sforzo collettivo tanto del settore pubblico quanto di quello privato. Alcune sfide tecnologiche richiedono infatti la presenza di una massa critica e di investimenti su larga scala e comportano un rischio che non può essere sostenuto, singolarmente intesi, dal mercato o dagli Stati membri, ma solo da questi in partenariato. L'Unione europea è in grado di rispondere a questa sfida, nella visione della Commissione europea, evolvendo verso un nuovo modello di cooperazione concentrata che utilizzi tutto il potenziale offerto dallo Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione e dal mercato interno, avendo gli Stati membri, l'Unione europea, l'industria e le organizzazioni della ricerca ruoli diversi da svolgere nel contesto di uno sforzo globale coerente e rendendosi necessario per conseguire gli obiettivi sopra fissati abbandonare la prassi attualmente seguita nell'intero sistema di innovazione, trovando altresì un giusto equilibrio fra cooperazione e concorrenza a livello nazionale, europeo e globale. Per quanto concerne il settore privato, questo, nella visione della Commissione europea, deve essere in prima linea nel cooperare con quello pubblico nel raggiungere gli scopi sopra dettagliati, essendo la rivoluzione industriale potenzialmente provocata dalla transizione verso una crescita mondiale dell'economia a basso tenore di emissione di ossidi di carbonio prospettante un'opportunità unica per l'industria europea. Pare necessario quindi per la Commissione europea a tale scopo istituire alleanze strategiche affinché l'industria possa ripartire gli oneri ed i vantaggi della ricerca e della dimostrazione, essendo così possibile sfruttare meglio le sinergie fra le parti. In tale contesto le imprese sono chiamate inoltre ad unire le forze per adottare un atteggiamento maggiormente proattivo sull'elaborazione di regolamentazioni e norme a livello internazionale e risolvere le spesso complesse questioni riguardanti l'accettazione delle nuove tecnologie da parte del pubblico. Anche il settore finanziario, ed in particolar modo il *private equity* ed il *venture capital*, nei piani della Commissione europea, deve adattare i profili di rischio per investire di più in piccole e medie imprese e *spin-off* offrendo un buon potenziale di crescita

---

concentrazione; (v) permettere la costituzione di un'unica rete europea intelligente dell'elettricità capace di integrare le fonti energetiche rinnovabili e decentrate; (vi) introdurre sul mercato di massa dispositivi e sistemi più efficienti di conversione dell'energia e per gli usi finali, come la proliferazione in scala e le celle a combustibile, nell'edilizia, nei trasporti e nell'industria; (vii) preservare la competitività nelle tecnologie della fissione nucleare controllata, insieme a soluzioni a lungo termine per la gestione delle scorie; (viii) assicurare la competitività commerciale della nuova generazione di tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili; (ix) conseguire una svolta nel rapporto costi-benefici delle tecnologie di stoccaggio dell'energia; (x) sviluppare le tecnologie e creare le condizioni per consentire alle imprese di commercializzare i veicoli a celle a idrogeno; (xi) completare i preparativi per la dimostrazione di una nuova generazione (Gen-IV) di reattori a fissione nucleare per una maggiore sostenibilità; (xii) completare la costruzione dell'impianto di fusione nucleare ITER e garantire fin dall'inizio la partecipazione dell'industria nella preparazione di azioni di dimostrazione; (xiii) elaborare visioni alternative e strategie di transizione verso lo sviluppo delle reti transeuropee dell'energia e altri sistemi necessari per sostenere l'economia a basso tenore di ossidi di carbonio del futuro; e (xiv) realizzare importanti passi avanti nella ricerca in materia di efficienza energetica.

rapida per beneficiare delle enormi prospettive offerte dalle tecnologie a basso tenore di emissione di ossidi di carbonio. A livello statale, gli Stati membri sono chiamati, sempre secondo la Commissione europea, a fornire il proprio contributo verso l'obiettivo di riduzione del 20% delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020 e ad avviare i loro sistemi energetici verso la via della decarbonizzazione entro il 2050<sup>336</sup>. Per rafforzare la ricerca, sviluppare la capacità di innovazione, promuovere l'eccellenza e aumentare le risorse umane disponibili per il settore possono essere inoltre utilizzati incentivi fiscali e strumenti unionali attuati a livello nazionale, come i Fondi strutturali<sup>337</sup>. In merito alle azioni da implementare da parte di quest'ultima per conseguire gli obiettivi del Piano SET in studio è indispensabile sviluppare, a mente della Commissione europea, un nuovo approccio unionale nel settore delle tecnologie energetiche, consentendo così di: (i) mettere in comune le risorse e condividere i rischi connessi allo sviluppo di nuove tecnologie che offrano un significativo potenziale ma che attualmente non sono considerate competitive sul mercato e non possono essere realizzate da singoli Paesi; (ii) agevolare la pianificazione strategica a livello di tecnologia e di sistemi energetici per assicurare un approccio comune a problemi di portata transfrontaliera, come le reti ottimizzando la transizione verso il sistema energetico del futuro; (iii) permettere di raccogliere e condividere dati e informazioni con maggiore efficacia per sostenere una solida politica in materia di tecnologie energetiche e guidare le decisioni di investimento; (iv) assicurare la coerenza e la massa critica nella cooperazione internazionale; e (v) trattare problemi comuni e superare ostacoli non tecnologici, come l'accettazione e la conoscenza delle nuove tecnologie da parte del pubblico, per giungere a soluzioni comuni ampiamente accettate. Alla luce di quanto sopra, particolare accento viene posto dalla Commissione europea sul fatto che i Programmi Quadro di ricerca e il Programma Quadro per la competitività e l'innovazione devono costituire gli strumenti principali con cui i soggetti dell'Unione europea possano collaborare sui progetti di innovazione tecnologica in disamina<sup>338</sup>.

L'Iniziativa tecnologica congiunta FCH – *Hydrogen and Fuel Cells Initiative*, di cui si tratta nella relativa sezione del presente lavoro, appare, secondo la suddetta

---

<sup>336</sup> Uno sforzo mirato e sostanziale nel settore delle tecnologie energetiche è in grado, in sintesi, di contribuire a conseguire gli obiettivi fissati in maniera tale da massimizzare i vantaggi per gli Stati membri e limitare i costi. Le azioni degli Stati membri dovrebbero puntare inoltre, secondo la Commissione europea, a far crescere gli investimenti ed inviare chiari segnali al mercato in modo da ridurre i rischi ed incentivare l'industria a sviluppare tecnologie più sostenibili, ad esempio elaborando meccanismi intelligenti di incentivi che favoriscano l'innovazione e creino catene di valore, invece di causare indebite distorsioni della concorrenza o sovvenzionare le tecnologie che offrono il massimo potenziale sul breve periodo.

<sup>337</sup> Altri vantaggi potrebbero essere ottenuti anche rafforzando l'attuazione, monitorando e riesaminando i programmi e le misure nazionali e perseguendo una maggiore coerenza e uniformità con le azioni di altri Stati membri e dell'Unione europea.

<sup>338</sup> Tali programmi unionali dovrebbero essere utilizzati per catalizzare le azioni degli Stati membri e del settore privato, portandole ad una nuova dimensione grazie all'evoluzione verso un sistema di orientamento e cofinanziamento di programmi congiunti invece che di progetti. Per conseguire tale obiettivo si pone come necessario, a mente della Commissione europea, riconfigurare le modalità con cui tali programmi unionali sono attuati.

Istituzione, un significativo esempio di tale cambiamento, essendo i finanziamenti del Programma Quadro di afferenza usati per cofinanziare un programma di ricerca e dimostrazione con l'industria in un nuovo partenariato europeo pubblico-privato<sup>339</sup>.

Le Iniziative industriali europee puntano pertanto, nei programmi della Commissione europea, a rafforzare la ricerca e l'innovazione industriale nel settore dell'energia generando la massa critica necessaria di attività e operatori. Tali attività, volte a conseguire obiettivi misurabili in termini di riduzione dei costi e miglioramento delle prestazioni, sono chiamate a concentrare ed ad armonizzare gli sforzi dell'Unione europea, degli Stati membri e delle imprese per raggiungere traguardi comuni in settori nei quali la cooperazione pubblico-privato a livello unionale è volta a conferire un significativo valore aggiunto, trattandosi di tecnologie per le quali pare indispensabile, per riuscire a sfruttarne pienamente le potenzialità, affrontare collettivamente gli ostacoli, la dimensione degli investimenti necessari ed i rischi connessi. Queste di seguito le Iniziative industriali europee, dapprima illustrate nella Comunicazione COM(2007)723 e successivamente maggiormente dettagliate, nel loro ambito applicativo, dalla Comunicazione COM(2009)519.

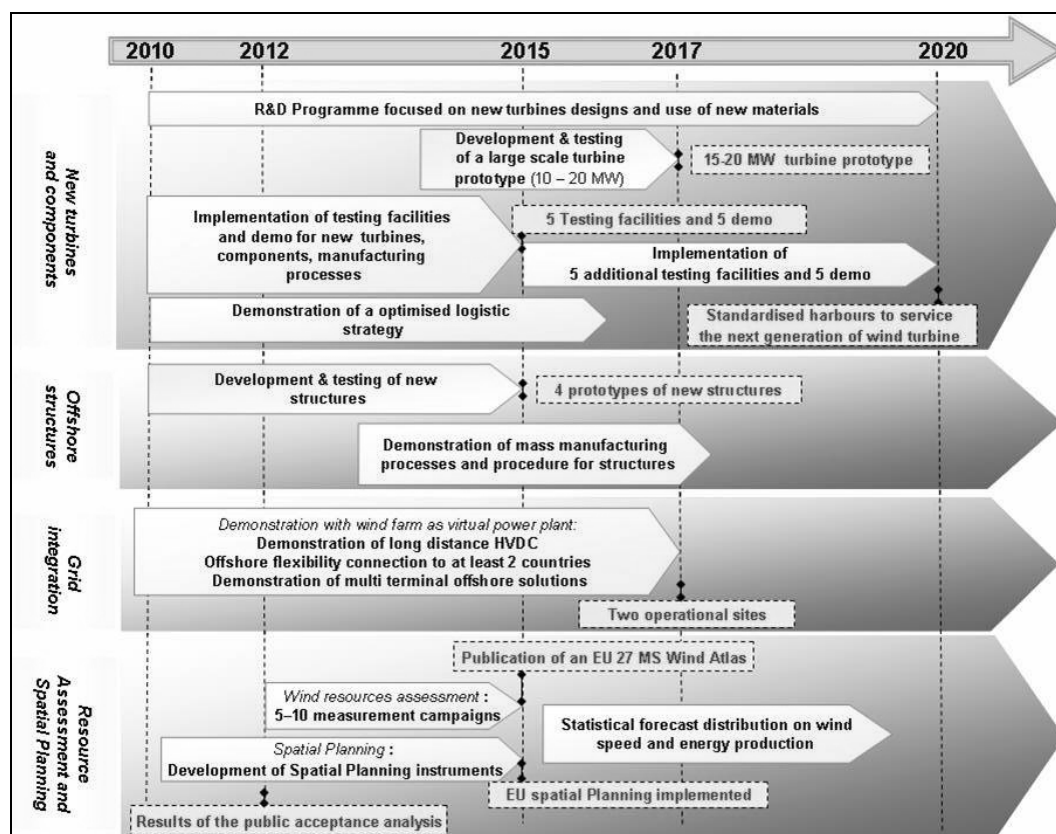
#### **IV.1 L'Iniziativa industriale europea per l'energia eolica**

L'«*European Wind Initiative*» è incentrata sulla convalida e sulla dimostrazione delle grandi turbine e dei grandi sistemi eolici (applicabile a impianti sulla terra ferma e in mare). Tale iniziativa parte dall'assunto che l'energia eolica abbia un potenziale rilevantissimo, che per poter essere sfruttata necessita che i costi diminuiscano rapidamente, gli impianti siano trasferiti sempre di più in mare aperto e che si risolvano gli aspetti connessi dell'integrazione della rete. Per sostenere la rapida espansione di questo tipo di energia si pone come necessario, a mente della Commissione europea, definire un quadro preciso delle risorse eoliche di cui l'Europa dispone portando avanti campagne coordinate di misura; costruire impianti di prova per i nuovi componenti delle turbine; realizzare fino a dieci progetti di dimostrazione per le turbine di nuova generazione; realizzare almeno cinque prototipi di sottostrutture *offshore* nuove sperimentate in ambienti diversi; procedere alla dimostrazione di nuovi processi di fabbricazione e infine sperimentare la praticabilità economica di nuove strategie logistiche e tecniche di

---

<sup>339</sup> Assunto quanto in premessa, obiettivi del Piano SET, nella prima versione di cui alla citata Comunicazione COM(2007)723 sono quelli di conseguire i seguenti macrorisultati: (i) una nuova pianificazione strategica congiunta; (ii) un'attuazione più efficace delle politiche di ricerca e sviluppo in ambito energetico; (iii) un aumento delle risorse disponibili; e (iv) un nuovo approccio rafforzato alla cooperazione internazionale. A tali fini, secondo la Commissione europea, si pone come necessario accelerare il processo di sviluppo ed il lancio delle tecnologie sul mercato attraverso meccanismi mirati e potenti in grado di sfruttare il potenziale degli interventi pubblici, dell'industria europea e dei ricercatori, fra cui, strumento principale del Piano in disamina, sono ideate le Iniziative Industriali Europee (*European Industrial Initiatives*).

installazione in ambienti isolati e spesso caratterizzati da condizioni meteorologiche ostili<sup>340</sup>.



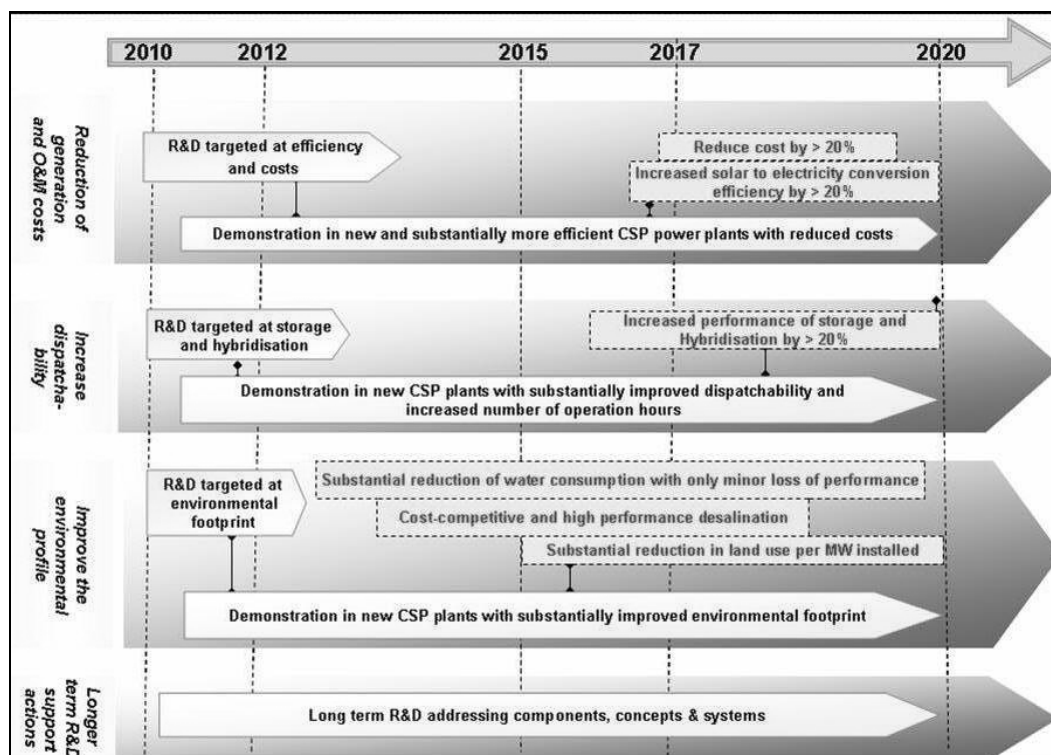
## IV.2 L’Iniziativa industriale europea per l’energia solare

La «Solar European Initiative» è incentrata sulla dimostrazione su larga scala di impianti fotovoltaici e dell’energia solare a concentrazione. L’iniziativa in questione si basa sulla considerazione in base alla quale l’energia solare, compreso il fotovoltaico e la tecnologia solare a concentrazione, debba necessariamente divenire maggiormente competitiva raggiungendo il mercato di massa. Occorre, a tale proposito, anche risolvere i problemi derivanti dal fatto che è una fonte di energia distribuita e variabile. Per sostenere lo sviluppo del fotovoltaico sono necessari, perciò nella visione della Commissione europea, un programma di ricerca a lungo termine incentrato su concetti e sistemi fotovoltaici avanzati; fino a cinque impianti pilota per la produzione di massa automatizzata e una rosa di progetti dimostrativi per la produzione decentrata e centralizzata di

<sup>340</sup> Tutte queste attività devono fondarsi su un vasto programma di ricerca volto a migliorare l’efficienza di conversione delle turbine eoliche. Gli investimenti complessivi, pubblici e privati, necessari per la realizzazione del programma in analisi sono stimati in miliardi di Euro con un ritorno previsto che si suppone consenta la possibilità di generare energia eolica concorrenziale in grado di fornire fino al 20% dell’elettricità consumata nell’Unione europea nel 2020 e fino al 33% entro il 2030, oltre alla creazione, in questo contesto, di oltre 250.000 posti di lavoro specializzati.



energia elettrica dal fotovoltaico. Per la tecnologia a concentrazione, nel Piano SET in disamina si evidenzia innanzitutto l'importanza di aumentare la scala delle tecnologie dimostrate a livello industriale costruendo fino a dieci centrali elettriche innovative con il finanziamento di un programma di ricerca teso a ridurre i costi ed a migliorare l'efficienza, in particolare per lo stoccaggio dell'energia termica<sup>341</sup>.

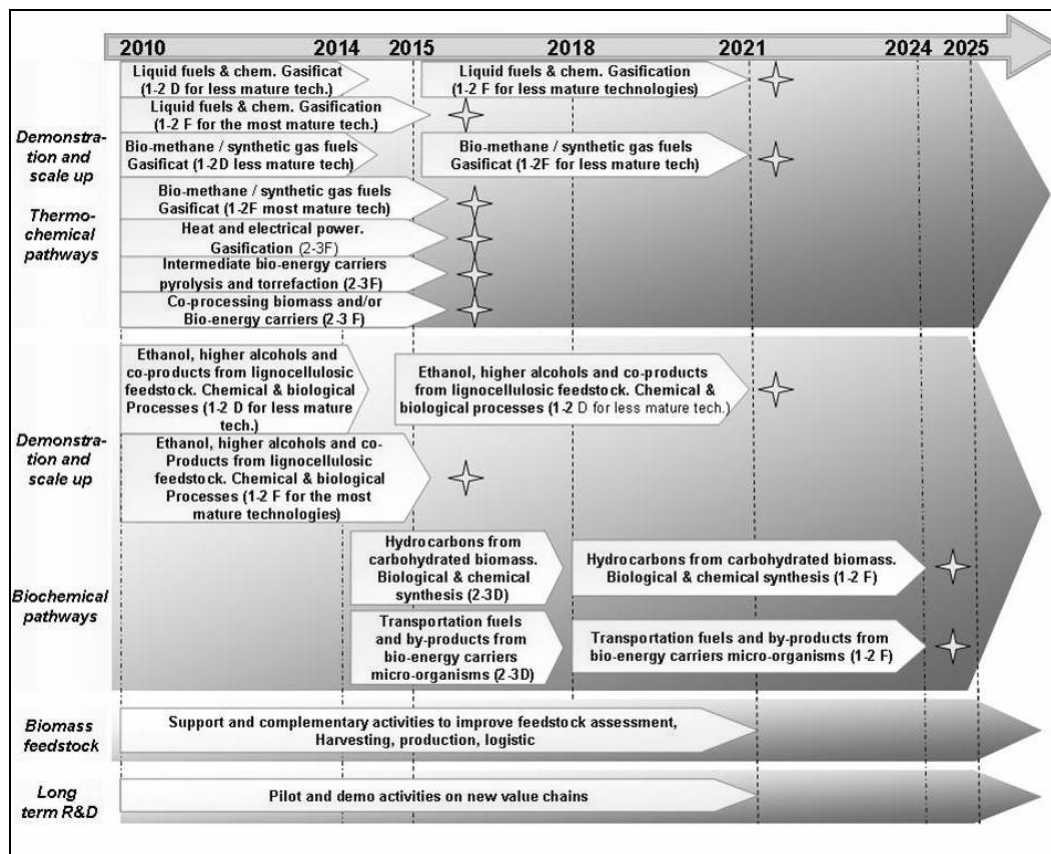


### IV.3 L'Iniziativa industriale europea per la bioenergia

La «*Bio-energy European Initiative*» è incentrata sui biocarburanti di prossima generazione nel contesto di una strategia globale sull'uso della bioenergia. Nella visione della Commissione europea alla base dell'iniziativa in analisi le bioenergie devono far sì che le tecnologie più promettenti diventino commercializzabili al fine di permettere la produzione sostenibile e su vasta scala di biocarburanti avanzati e la cogenerazione di energia termica ed elettrica da biomassa all'insegna di un'elevata efficienza. Essendo il grado di maturità delle varie tecnologie nel campo delle bioenergie diverse, in molti casi l'esigenza più urgente appare quella di procedere alla dimostrazione delle tecnologie in una scala appropriata, cioè a livello di impianti pilota, dimostrazioni pre-commerciali o su

<sup>341</sup> Gli investimenti complessivi, pubblici e privati, necessari per il programma in oggetto sono stimati dalla Commissione europea in 16 miliardi di Euro. Grazie a tale programma abbinato ad incentivi di mercato, nel 2020 si presume che il 15% dell'elettricità dell'Unione europea possa essere prodotto grazie all'energia solare, con una ricaduta occupazionale di oltre 200.000 posti di lavoro specializzati.

scala industriale reale. Per tenere conto delle condizioni geoclimatiche e dei vincoli logistici diversi che caratterizzano l'Europa si calcola siano necessari fino a trenta impianti, così da far prospettare un programma di ricerca per lo sviluppo di un'industria bioenergetica sostenibile per il post-2020<sup>342</sup>.

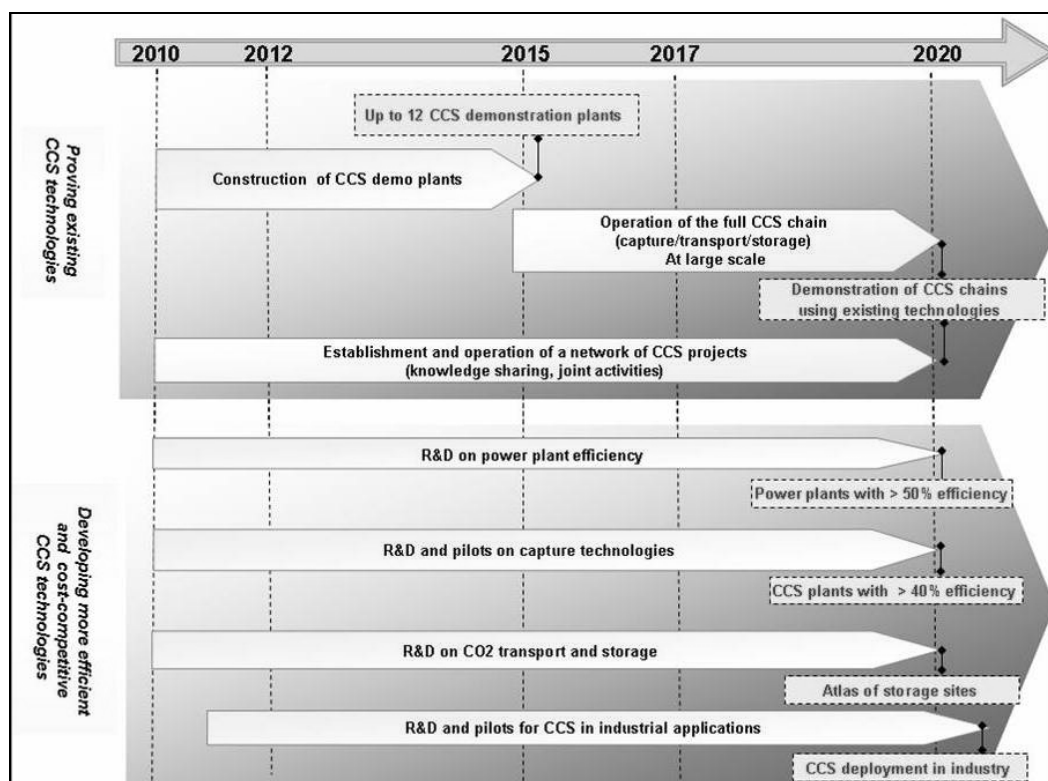


#### IV.4 L'Iniziativa industriale europea per la cattura, il trasporto e lo stoccaggio di CO<sub>2</sub>

L'«*European CO<sub>2</sub> Capture, Transport and Storage Initiative*» è incentrata sui requisiti dell'intero sistema, comprese l'efficienza, la sicurezza e l'accettazione da parte del pubblico, per dimostrare la fattibilità di centrali elettriche con combustibili fossili a emissione zero su scala industriale. Nei piani della Commissione europea, alla base dell'iniziativa in analisi, le tecnologie per la cattura e lo stoccaggio dell'anidride carbonica dovranno avere una vasta commercializzazione per far sì che l'Unione europea riesca a generare energia elettrica a emissioni di ossidi di carbonio quasi nulle entro il 2050 e che il

<sup>342</sup> Gli investimenti complessivi, pubblici e privati, necessari per l'attuazione del programma in analisi da parte della Commissione europea sono stimati a 9 miliardi di Euro, con l'obiettivo di portare entro il 2020 il mix energetico dell'Unione europea derivante da fonti bioenergetiche, concorrenziali sotto il profilo dei costi, attorno al 14%, con una ricaduta occupazionale prevista di oltre 200.000 posti di lavoro.

probabile protrarsi dello sfruttamento delle ingenti risorse mondiali di carbone non acuisca i cambiamenti climatici. L'esigenza più urgente appare quella di dimostrare, su scala industriale, tutta la catena della cattura e dello stoccaggio dell'anidride carbonica per un campione rappresentativo di soluzioni diverse delle varie fasi del processo. Allo stesso tempo un programma di ricerca completo permetterà di ottenere, secondo la Commissione europea, componenti perfezionate, sistemi e processi integrati per rendere praticabili le tecnologie in parola a livello commerciale e integrarle negli impianti di produzione dell'energia elettrica da combustibili fossili dopo il 2020<sup>343</sup>.

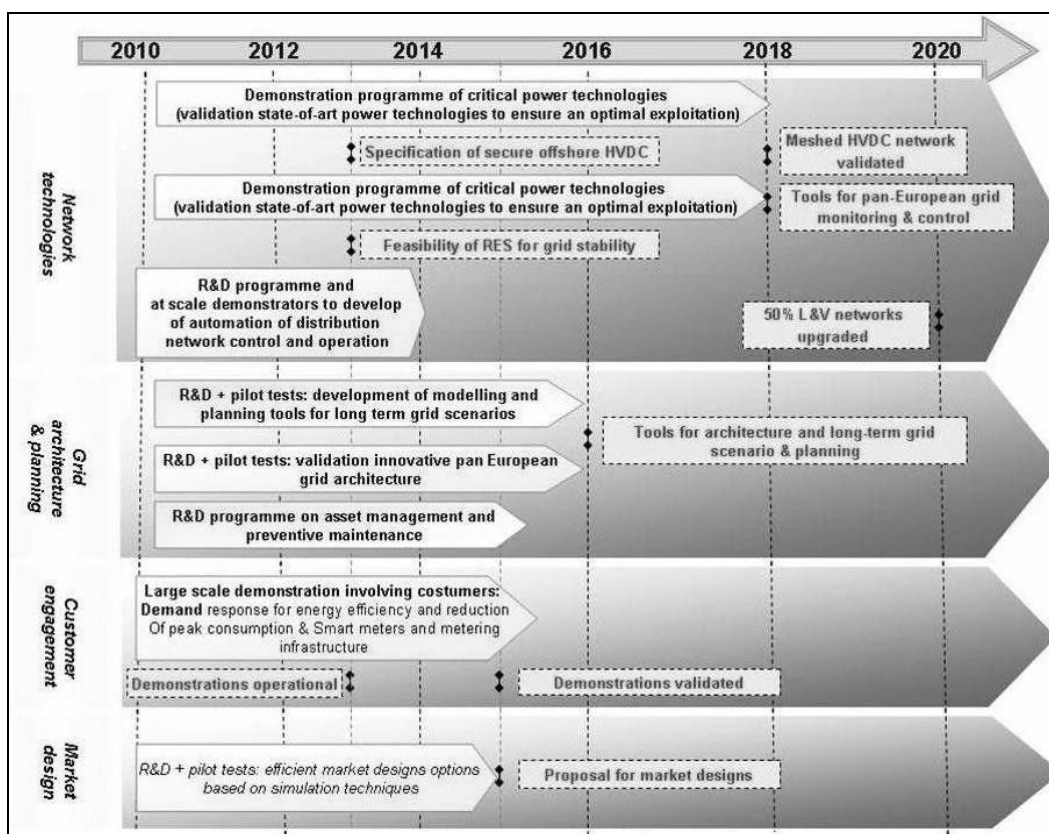


#### **IV.5 L'Iniziativa industriale europea per la rete elettrica**

La «*European Electricity Grid Initiative*» è incentrata sullo sviluppo del sistema elettrico intelligente, compreso lo stoccaggio, e sulla creazione di un centro europeo per attuare un programma di ricerca per la rete europea di trasmissione. Alla base di questa iniziativa vi è l'assunto della Commissione europea in base al quale le reti elettriche debbano rispondere a tre sfide strettamente correlate: (i) la creazione di un vero mercato interno; (ii) l'integrazione di un aumento massiccio delle fonti energetiche intermittenti; e (iii) la gestione delle complesse interazioni

<sup>343</sup> Gli investimenti complessivi, pubblici e privati, necessari per la realizzazione del programma sono stimati a 13 miliardi di Euro, con l'obiettivo di ridurre il costo delle cattura e lo stoccaggio dell'anidride carbonica a 30-50 euro/tonnellata di CO<sub>2</sub> entro il 2020, rendendo così questo sistema economicamente efficace.

esistenti tra fornitori e clienti. Per garantire che le reti elettriche europee siano approntate per le necessità della società del futuro, secondo la Commissione europea vi è la necessità di strutturare un programma di ricerca e di dimostrazione fortemente integrato caratterizzato da attività di ricerca volte allo sviluppo di nuove tecnologie per monitorare, controllare e far funzionare le reti in condizioni normali e di emergenza e volto allo sviluppo di strategie ottimali e architetture di mercato in grado di garantire a tutti gli attori gli incentivi adeguati per contribuire all'efficienza e all'efficacia dei costi globale della catena di approvvigionamento elettrico. Ciò sarà possibile, per la Commissione europea, mediante venti progetti di dimostrazione su vasta scala in dimensione reale per convalidare le soluzioni riscontrate e valutarne i benefici reali a livello di sistema, prima di estenderli in tutta Europa<sup>344</sup>.



#### IV.6 L'Iniziativa industriale europea per la fissione nucleare sostenibile

La «Sustainable Nuclear Fission Initiative» è incentrata sullo sviluppo delle tecnologie della quarta generazione (Generation-IV). Tale iniziativa trova

<sup>344</sup> Gli investimenti complessivi, pubblici e privati, necessari per la realizzazione dell'Iniziativa sono stimati in 2 miliardi di Euro, con l'obiettivo fissato per il 2020 che il 50% delle reti in Europa possa permettere l'integrazione, senza soluzioni di continuità, delle fonti rinnovabili ed un funzionamento ispirato a principi «intelligenti», in grado di far corrispondere in maniera efficace la domanda e l'offerta e di favorire il mercato interno a vantaggio dei cittadini.

fondamento nell'assunto della Commissione europea secondo il quale la fissione nucleare debba puntare alla sostenibilità energetica sul lungo termine mediante un tipo di reattore di IV<sup>a</sup> generazione o superiore, progettato per aumentare al massimo la sicurezza intrinseca, l'efficienza, ridurre la produzione di rifiuti radioattivi e contenere al minimo i rischi di proliferazione. Questi reattori dovrebbero essere commercializzati nel 2040, ma per rispettare tale scadenza occorre implementare attività di ricerca e sviluppo costanti<sup>345</sup>. Tali attività devono, secondo la Commissione europea, essere basate su una solida base di competenze ed esperienze nelle tecnologie nucleari attuali in modo da contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Piano SET per il 2020<sup>346</sup>.

Le Iniziative industriali europee devono infatti essere attuate, secondo la Commissione europea, in modi diversi, a seconda della natura e delle esigenze dei settori e delle tecnologie interessate. Per le tecnologie con una base industriale sufficiente in Europa, le iniziative potranno assumere la forma di partenariati pubblico-privato, mentre per altre tecnologie che rappresentano una priorità per alcuni Paesi, potranno anche concretizzarsi in una programmazione congiunta da parte delle coalizioni degli Stati membri interessati. Qualora opportuno, potrà essere utilizzata una combinazione di strumenti di «spinta tecnologica» (*technology push*) e di «domanda del mercato» (*market pull*). Le tre iniziative tecnologiche, in regime di partenariato pubblico-privato nel settore dell'energia, già analizzate nelle apposite sezioni del presente lavoro, sono funzionali secondo la Commissione europea a costituire *pattern* per le summenzionate Iniziative industriali europee del Piano SET: l'Iniziativa tecnologica congiunta FCH riguardante le celle a combustibile e idrogeno, SESAR per la gestione del traffico aereo nell'ambito del cielo unico europeo volta a migliorare l'efficienza energetica dell'aviazione e, terza, CLEAN SKY con lo scopo di migliorare l'efficienza energetica dei motori in uso nell'aviazione<sup>347</sup>.

Quanto sopra rappresenta, nella visione della Commissione europea, la costituzione di un'alleanza europea intersettoriale per la ricerca nel settore dell'energia mediante l'allineamento di programmi di livello prioritario, la messa

---

<sup>345</sup> Il relativo programma fino al 2020 dovrà consistere, secondo la Commissione europea, sostanzialmente nella progettazione e nella costruzione di prototipi e dimostratori, in *workshop* per la fabbricazione di combustibili ed impianti sperimentali ed in un programma di ricerca volto a sviluppare nuovi materiali e componenti per migliorare la praticabilità dei reattori sotto il profilo economico e industriale.

<sup>346</sup> Gli investimenti complessivi, pubblici e privati, necessari al programma in parola sono stimati a 7 miliardi di Euro, così da far sì che i primi prototipi di reattori di IV<sup>a</sup> generazione possano essere operativi entro il 2020 e che i primi reattori di cogenerazione possano vedere la luce entro la stessa data sotto forma di progetti di dimostrazione volti a sperimentare la tecnologia da abbinare ai processi industriali.

<sup>347</sup> Con particolare riferimento alla *Joint technology initiative* FCH, presa a modello fra modelli, la Commissione europea sottolinea come l'iniziativa disponga della massa critica necessaria per sviluppare e validare tecnologie efficienti e concorrenziali rispetto ai costi per le varie applicazioni, ciò tuttavia servendo, per l'ottima riuscita della stessa, un numero maggiore di dimostrazioni su vasta scala ed una intensificazione delle attività di diffusione pre-commerciale per applicazioni portatili, fisse e di trasporto, oltre ad attività di ricerca e sviluppo tecnologico a lungo termine necessarie per creare una filiera concorrenziale per le celle a combustibile ed un'infrastruttura sostenibile per l'idrogeno in tutta l'Unione europea.

in rete delle capacità esistenti e la creazione di partenariati fra settore pubblico ed industria<sup>348</sup>. La situazione di rischio continuo che caratterizza le tecnologie a basse emissioni di ossidi di carbonio nelle varie fasi del ciclo di sviluppo impone infatti un approccio improntato verso la condivisione del rischio, in cui tutti i soggetti interessati, sia del settore pubblico che di quello privato, assumano una parte dell'alea corrispondente al proprio ambito di attività ed alla logica di intervento, potendosi in generale affermare che maggiore è l'incertezza a livello tecnologico e maggiore è il sostegno pubblico necessario, con un consequenziale aumento delle sovvenzioni<sup>349 350</sup>. Ciò rappresenta una sfida primaria nel contesto di crisi finanziaria in cui l'avversione al rischio è maggiore e gli investimenti in tecnologie nuove e più rischiose non figurano in cima alla lista delle priorità degli investitori. Proprio per questo, a mente della Commissione europea, le autorità pubbliche debbono essere pronte ad offrire incentivi opportuni, a dare segnali politici coerenti ed eventualmente ad aumentare sensibilmente gli stanziamenti pubblici per lo sviluppo delle tecnologie a basse emissioni di ossidi di carbonio<sup>351</sup>. Alla luce di quanto sopra, ai fini dell'attuazione del Piano SET la Commissione europea ha in programma di disallinearsi progressivamente dal paradigma che

---

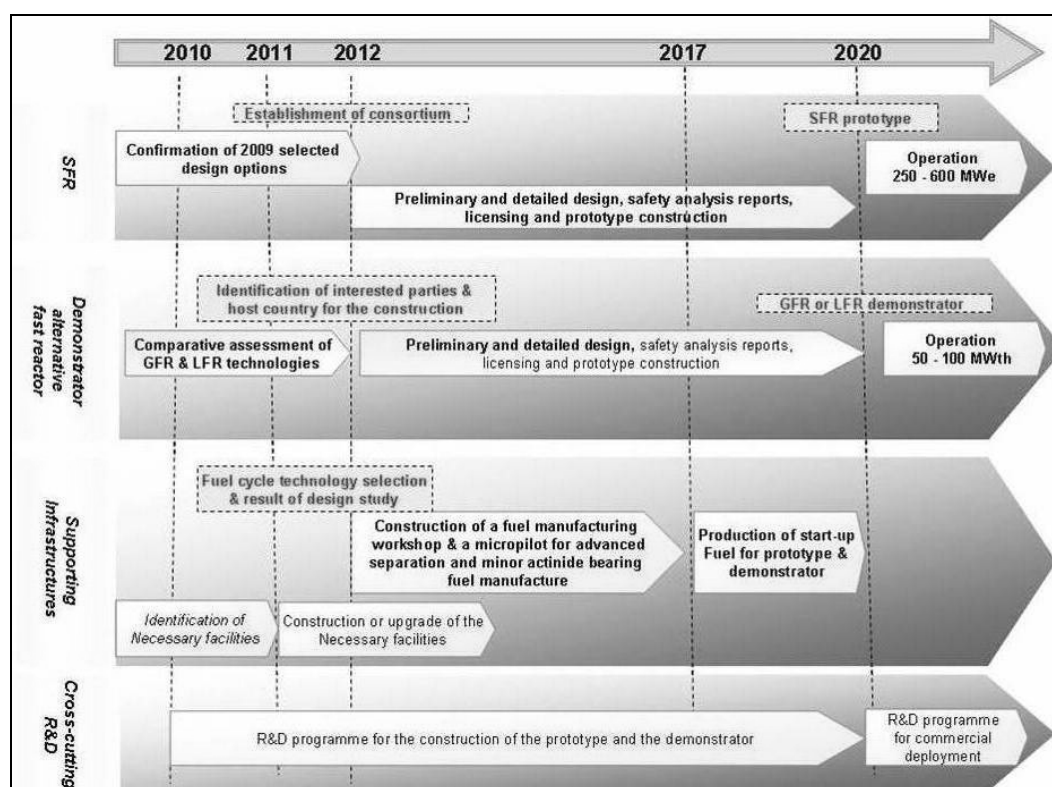
<sup>348</sup> L'attuazione del Piano SET aiuterà a superare la frammentazione della base europea della ricerca e dell'innovazione e favorirà un miglior equilibrio complessivo fra cooperazione e concorrenza, mentre il favorire la concentrazione e il coordinamento fra i vari programmi e le varie fonti di finanziamento aiuterà ad ottimizzare gli investimenti, a creare la capacità e ad assicurare la continuità dei finanziamenti delle tecnologie nelle diverse fasi di sviluppo. La Commissione europea, nella Comunicazione COM(2009)519 pone accento sul principio basilare in ottica di partenariato pubblico-privato di «*sharing risks and pooling resources*» che per portare avanti con efficacia le azioni previste dal Piano SET si ritiene necessario comportino un aumento degli investimenti nel settore su base unionale dai 3 miliardi di Euro l'anno del 2009 a circa 8 miliardi di Euro l'anno nel futuro, ovvero con un investimento supplementare, pubblico e privato, di 50 miliardi di Euro nei prossimi anni fino al 2020.

<sup>349</sup> Nei casi in cui il rischio di mercato è preminente a causa di fallimenti del mercato stesso, l'intervento pubblico è, ad avviso della Commissione europea, maggiormente giustificato anche per garantire una parità di condizioni, per superare eventuali fallimenti del mercato e per creare *framework* regolamentari performanti.

<sup>350</sup> Nella visione alla base dei partenariati pubblico-privato del Piano SET, l'industria deve essere pronta ad accelerare lo sviluppo di nuove tecnologie e la loro diffusione rapida, mentre il settore bancario e gli investitori privati sono chiamati a finanziare ed investire rilevanti capitali nelle imprese che guideranno la transizione verso un'economia a basse emissioni di ossidi di carbonio.

<sup>351</sup> Sempre secondo la Commissione europea l'entità del finanziamento unionale richiesto dovrebbe dipendere anche dall'interesse degli Stati membri di cofinanziare le iniziative proposte nel Piano SET attraverso la programmazione congiunta per la ricerca secondo il principio della geometria variabile. Un processo di questo tipo dovrebbe permettere di costituire vari partenariati di Stati membri che potrebbero cooperare nel campo delle tecnologie di maggior interesse per essi, in funzione del mix energetico preferito, delle risorse autoctone e delle potenzialità di sfruttamento. In tale scenario l'intervento dell'Unione europea potrebbe permettere di sostenere programmi ad alto rischio, con costi elevati e di lungo periodo che vanno oltre la portata dei singoli Stati membri e del settore privato, ripartendo così il rischio, ampliando il raggio d'azione e realizzando economie di scala che altrimenti non sarebbero possibili. L'azione unionale, ad avviso della Commissione europea, potrebbe servire per creare un programma ottimale di attività e per condividere le conoscenze, divulgando le informazioni al meglio e riducendo così i costi complessivi di realizzazione di un dato obiettivo, potendo in ultimo avere un rilevante effetto propulsivo sull'industria ed in termini di coordinamento delle iniziative nazionali.

prevede il finanziamento di singoli progetti per passare verso un sistema maggiormente evoluto di «coinvestimento» nei programmi scaturente in un futuro modello di cooperazione paneuropea nel settore della ricerca energetica volto a combinare efficacemente tutte le risorse pubbliche ed a creare partenariati pubblico-privato con l'industria all'insegna della flessibilità. Una tale impostazione richiede partenariati pubblico-privato efficaci che, pur tutelando interamente gli interessi finanziari pubblici, mirino comunque a perseguire il giusto equilibrio tra controllo e rischio e siano sufficientemente flessibili da permettere una cooperazione profittevole con i soggetti privati<sup>352 353</sup>.



<sup>352</sup> Nello stesso tempo, occorrerà mobilitare risorse sufficienti per finanziare progetti di dimostrazione su vasta scala e a tal fine si dovranno cercare, alla parole della Commissione europea, nuove soluzioni in grado di combinare le risorse messe a disposizione da vari soggetti e strumenti. In tale contesto La Banca europea per gli investimenti potrebbe svolgere un ruolo cruciale per migliorare il coordinamento e la continuità dei finanziamenti, come dimostra l'esperienza del meccanismo di finanziamento con condivisione dei rischi (RSFF), per un maggior dettaglio del quale si rimanda all'opposita sezione del presente lavoro, che abbina risorse provenienti dal bilancio del 7° Programma Quadro con altre della stessa Istituzione creditizia e che finanzia progetti di ricerca e sviluppo a rischio elevato, anche nel settore energetico.

<sup>353</sup> Nel lungo termine, infine, l'Unione europea dovrebbe, nella visione dalla Commissione europea, predisporre un quadro atto a garantire un approccio di finanziamento maggiormente incisivo, prevedibile e stabile per lo sviluppo delle tecnologie a basse emissioni di ossidi di carbonio in modo da rafforzare la coerenza tra le azioni esistenti e quelle nuove, rendere più efficaci le politiche unionali nel settore, incrementare la trasparenza evitando sovrapposizioni e far comprendere meglio ai soggetti interessati ed alla comunità sociale l'importanza strategica delle azioni intraprese.

## **V. Il Partenariato pubblico-privato per l'Internet del Futuro come modello collaborativo a prevalente funzione di piattaforma politico-programmatica**

Il partenariato pubblico-privato in analisi, basato sulla Comunicazione della Commissione europea COM(2009)479, pone proprio basamento sul fatto che Internet sia divenuta una delle infrastrutture più cruciali del ventunesimo secolo ed oggi costituisca vettore di sviluppi sociali ed economici analogamente a quanto è avvenuto nel secolo ultimo con le reti di trasporto ferroviario, stradale ed aereo. Internet si configura infatti come uno strumento che non solo crea una nuova economia dei servizi, ma favorisce anche l'avvento della «quinta libertà», ovvero di una società basata sulla conoscenza. I mutamenti prodotti da Internet nell'economia e nella società si prevedono, a mente della Commissione europea, possano essere ancora più significativi in futuro, con il progresso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e la diffusione di applicazioni innovative per le attività economiche e sociali<sup>354</sup>.

Internet ha prodotto varie ondate di innovazione: prima l'avvento della rete, poi l'integrazione di servizi di comunicazione e audiovisivi e, più recentemente, la comparsa di molteplici servizi e applicazioni in linea. L'affidabilità e la sicurezza costituiscono aspetti essenziali che esigono, secondo la Commissione europea, risposte nuove e, parallelamente, le esigenze in tempo reale di applicazioni del tutto nuove comportano nuove funzionalità con prestazioni sempre più elevate. Al di là degli aspetti tecnologici, la riorganizzazione dei processi di interazione socioeconomica consentita dall'infrastruttura dell'«Internet del Futuro» si pone in grado di fornire ai soggetti europei interessati un'opportunità di particolare significatività per farsi promotori di una nuova ondata di innovazione e conquistare nell'economia di Internet una posizione di vantaggio competitivo proporzionale alla capacità di innovare nel relativo contesto tecnologico e scientifico. In altri Paesi avanzati, come gli Stati Uniti, il Giappone, la Corea del Sud o la Cina, il progresso di e mediante Internet è diventato una priorità strategica. Nell'Unione europea ciò è altresì una delle priorità del programma di ricerca sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nell'ambito del 7° Programma Quadro, la cui dotazione di bilancio è riservata per il 20% alle attività di ricerca e sviluppo nel settore della rete. Per fare dell'Europa un *leader* nel campo delle tecnologie e delle applicazioni dell'«Internet del Futuro» occorre, secondo la Commissione europea, un approccio coerente che faccia leva sulle molteplici attività in corso a livello europeo e negli Stati

---

<sup>354</sup> Servizi pubblici quali la sanità, la mobilità, il monitoraggio dell'ambiente o la gestione dell'energia poggiano attualmente su infrastrutture complesse che nella loro configurazione originaria non si avvalgono di Internet. Altresì è oggi possibile rendere tali infrastrutture «intelligenti», ossia più efficienti e sostenibili, integrando pienamente Internet nei loro processi e nelle loro funzioni di base. La conquista di nuovi e più elevati livelli di efficienza e produttività, a mente della Commissione europea potrà essere raggiunta solo superando gli ostacoli tecnologici con un approccio multidisciplinare e aperto all'innovazione.



membri<sup>355</sup>. Si pone infatti basilare un approccio integrato verso la società dell'economia digitale, in cui uno dei pilastri portanti debba essere formato per l'appunto dall'«Internet del Futuro». Tale approccio deve essere integrato nel contesto dell'agenda digitale europea<sup>356</sup> il cui principale scopo è quello di affrontare gli ostacoli principali che frenano un reale mercato unico del digitale, di promuovere gli investimenti nell'Internet ad alta velocità e di impedire che si venga a creare fra i vari Paesi dell'Unione europea un lesivo *digital divide*.

Gli obiettivi che la Commissione europea si è proposta di perseguire per mezzo del partenariato pubblico-privato in analisi si pongono in uno scenario di contesto in cui i previsti sviluppi tecnologici dell'«Internet del Futuro» e le tendenze in atto verso la creazione di infrastrutture intelligenti (applicate ai settori dell'energia, della mobilità, della sanità, del lavoro e dell'ambiente) offrono all'Europa l'opportunità di progredire sulla strada di un'economia sostenibile, in linea con il Piano per la ripresa economica adottato dalla Commissione europea con la Comunicazione COM(2008)800 recante «Un piano europeo di ripresa economica» di cui si esaminano, nel presente lavoro, altre forme di partenariato pubblico-privato con particolare riferimento a quelli denominate «*Factory of the Future*» «*Energy-Efficient Buildings*» e «*Green Car*». Le tecnologie dell'«Internet del Futuro» che si avvalgono di infrastrutture «intelligenti» possono permettere infatti agli Stati dell'Unione europea di rafforzare la propria competitività in fatto di tecnologie e sistemi emergenti, come ad esempio le reti di sensori o il *cloud computing*, oltre a poter misurare, sorvegliare ed elaborare enormi volumi di dati, ciò anche con rilevanti ricadute applicative nel settore della ricerca e della sicurezza. Basato su tali premesse politico-strategico, il partenariato pubblico-privato per l'«Internet del Futuro» intende infatti contribuire a trarre i massimi benefici da tali sviluppi in tendenza e ad agevolare l'avvento di una società europea «tecnologicamente intelligente», rafforzando al contempo la competitività del settore europeo delle ITC, ed in particolare; (i) ottimizzare le misure intraprese a livello unionale per far avanzare ulteriormente la tecnologie di rete; (ii) consolidare l'approccio a breve e medio termine, insistendo sugli aspetti essenziali e incoraggiando l'adozione di nuove iniziative per dare all'Europa una posizione guida nell'«Internet del Futuro»; (iii) preparare l'avvio di un partenariato pubblico-privato per l'«Internet del Futuro» come auspicato anche dagli Stati membri e dal settore industriale in evidenza nella

---

<sup>355</sup> L'Unione europea ha già adottato varie iniziative nell'ambito di un approccio strategico più vasto a Internet, tenendo fede nel contempo ai principi fondanti della gestione di Internet: il principio da utente a utente, l'apertura e l'interoperabilità. È di particolare rilevanza, per la sopracitata Istituzione unionale, giovare dei primi risultati degli investimenti nella ricerca a lungo termine con iniziative innovatrici a breve e medio termine, in grado di dare origine a nuove attività industriali e nuovi servizi in Europa.

<sup>356</sup> Si veda a tale proposito la Comunicazione della Commissione europea COM(2010)245, recante «*Un'agenda digitale europea*», in cui si sottolinea la necessità, per consentire all'innovazione di venire incontro alle esigenze della società, di strutturare partenariati pubblico-privato per elaborare programmi tecnologici congiunti, dalla fase della ricerca fino alla commercializzazione, utilizzando i fondi strutturali per la ricerca e l'innovazione ed aumentando ogni anno del 20% il bilancio della ricerca e sviluppo per le ITC almeno per tutta la durata del 7° Programma Quadro.

Comunicazione della Commissione europea COM(2009)278 «L'Internet degli oggetti. Un piano d'azione per l'Europa».

Obiettivi strumentali al raggiungimento di quanto sopra sono individuati dalla Commissione europea nella creazione di partenariati tra le parti interessate nei vari campi delle ITC e delle infrastrutture intelligenti; nel superamento della frammentazione e nella creazione di masse critiche a livello unionale atte a favorire la concorrenza; nel coinvolgimento dei consumatori e cittadini e nel garantire l'affidabilità, la sicurezza e la protezione dei dati attraverso una gestione e un controllo trasparenti e democratici dei servizi offerti attraverso Internet. Un partenariato pubblico-privato condotto dall'industria e attuato attraverso i meccanismi esistenti nell'ambito dei prossimi programmi di lavoro sulle ITC permetterà, secondo la Commissione europea, di avviare rapidamente le sopra dettagliate iniziative. In particolare il partenariato pubblico-privato consentirà di mettere a frutto i lavori delle cinque Piattaforme tecnologiche europee presenti nel settore, ovvero «ETP's eMobility», «NEM», «EPoSS», «ISI» e «NESSI», grazie ad interrelazioni fruttuose tra gli aspetti connessi ad Internet figuranti nelle loro rispettive agende di ricerca strategica. La costituzione di una *partnerhip* pubblico-privata nell'ambito in disamina si confronta inoltre, a livello mondiale, con l'adozione di molteplici iniziative per rendere più «intelligenti» le infrastrutture di supporto di applicazioni a valenza sociale. Iniziative di tale genere si ispirano a dare risposta, nei piani della Commissione europea, alla necessità di orientare il sistema-Europa verso un'economia più sostenibile ed efficiente, garantire un uso armonioso delle risorse naturali, attenuare gli effetti dei cambiamenti climatici e salvaguardare l'ambiente. Molte delle iniziative suddette sono infatti volte a far ricorso in ampia misura alla connettività ed al trattamento distribuito dell'informazione per ridefinire i processi e le infrastrutture di rete rendendoli «intelligenti»<sup>357</sup>.

---

<sup>357</sup> A tale proposito alcuni esempi di infrastrutture intelligenti sono: (I) «Reti energetiche intelligenti»: «si stima che la produzione mondiale di energia elettrica raddoppierà e passerà da 17.300 miliardi del 2005 a 33.300 miliardi di kWh nel 2030; ciò significa che le reti energetiche dovranno far fronte a rischi crescenti di congestionamenti e *blackout*. Contribuiranno a rendere queste reti più intelligenti, più verdi e più efficienti la connettività di Internet, la potenza computazionale, i sensori digitali e il controllo a distanza dei sistemi di trasmissione e distribuzione. Le «reti intelligenti» o «l'Internet dell'energia» avranno caratteristiche di maggiore reattività, interattività e trasparenza rispetto alle reti odierne e saranno in grado di gestire nuove fonti di energia rinnovabile, permettere una fatturazione coordinata degli apparecchi e fornire ai consumatori informazioni sui livelli di consumo. I servizi pubblici potranno inoltre controllare efficacemente le reti di distribuzione, contribuendo alla riduzione delle emissioni di gas serra. Nell'ambito di alcuni progetti pilota, l'uso delle odierne tecnologie Internet ha permesso di ridurre di oltre il 15% i carichi di punta». (II) «Sistemi intelligenti di informazione ambientale»: l'uso di reti di sensori per raccogliere dati ambientali in tempo reale o quasi reale costituisce un campo applicativo di importanza crescente che presuppone la connettività Internet per la gestione e la diffusione dei dati e la loro integrazione in sistemi informatici complessi. Si prevede anche che questi servizi di informazione ambientale saranno utilizzati in tutta una serie di settori, come la localizzazione e il funzionamento di centri di produzione di energia rinnovabile di vario tipo, la gestione efficace di immobili «intelligenti», di sistemi di trasporto stradale più sicuri o l'informazione generale del pubblico sui rischi e pericoli ambientali». (III) «Sistemi intelligenti di trasporto e mobilità»: «si stima che gli ingorghi di traffico costino all'Europa 135 miliardi di Euro

Tali infrastrutture di rete costituiscono gli esempi classici di tecnologie basate su Internet in grado di migliorare l'efficienza socioeconomica di attività quotidiane di rilevante importanza ed attuazione quotidiana. A tale proposito diverse città dell'Unione europea hanno avviato progetti pilota in questi campi come ad esempio Stoccolma (sistemi di trasporto), Amsterdam (mobilità e lavoro), La Valletta (reti di energia) e Parigi (assistenza sanitaria). Anche alla luce dei positivi esiti di tali applicazioni pratiche il settore privato ha da tempo metabolizzato l'importanza strategica di queste tendenze che è presumibile credere continueranno a svilupparsi esponenzialmente in futuro, offrendo possibilità di assoluto interesse tanto per il settore pubblico che per quello privato.

Sempre secondo la Commissione europea il partenariato pubblico-privato in analisi dovrà misurarsi con nuovi scenari applicativi non esenti da macroscopiche criticità, in particolar modo afferenti alle capacità dell'attuale infrastruttura della rete. Si registra infatti che le velocità di accesso alla rete stanno notevolmente incrementando: una serie di Stati membri dell'Unione europea sta pianificando di portare la velocità di accesso ad almeno a 100 Mb/s entro il 2015, mentre altri Paesi (come la Corea del Sud) si sono posti l'obiettivo di portare la velocità di accesso a 1Gb/s su scala nazionale entro il 2016, moltiplicandola cioè per 250 rispetto alla velocità media offerta oggi in banda larga. Quanto illustrato deve essere inoltre letto alla luce del dato secondo il quale il traffico di dati via Internet registra attualmente una crescita del 60% all'anno. Le tendenze in atto come il *peer-to-peer*, la condivisione di video e la TV ad alta definizione in linea si prevede facciano crescere nel prossimo futuro il traffico in misura esponenziale. Gli scarsi incentivi di cui beneficiano attualmente gli investimenti in infrastruttura acuiranno i problemi di congestionamento, anche in ragione della prossima crescita del numero di utenti di Internet di un ulteriore miliardo con l'adozione di servizi mobili in banda larga a livello mondiale e del fatto strutturale che Internet non è stata concepita per supportare la tecnologia mobile. Oltre a ciò stanno

---

all'anno. Nella sola Germania si calcola che i congestionamenti costino 33 milioni di litri di carburante e 13 milioni di ore perse ogni giorno, con una perdita economica quotidiana di 250 milioni di Euro. Spesso costruire nuove strade non è una soluzione: un'alternativa promettente è invece quella di rendere «intelligenti» le strade e gli autoveicoli con i «sistemi di trasporto intelligenti (STI)», ad esempio per mezzo di una rete di sensori, etichette di identificazione a radiofrequenza e sistemi di posizionamento. Internet offre una soluzione per connettere tra loro queste diverse tecnologie e aumentare l'efficienza della mobilità, perché permette la gestione in tempo reale dei mezzi di trasporto pubblici e privati e degli strumenti di informazione e di adozione di decisioni al servizio dei viaggiatori, con possibilità che vanno ben oltre quelle offerte dalle soluzioni attuali». (IV) «Sistemi sanitari intelligenti»: «per ridurre le spese sanitarie e migliorare il comfort per i pazienti. Sempre più spesso l'assistenza sanitaria è dispensata a domicilio e non più in ospedale. Le ricerche in corso mirano a sviluppare tecnologie per creare «ambienti» in grado di assistere i pazienti e rispondere alle loro esigenze di informazione e comunicazione. Si tratta di tecnologie che combinano tra loro diversi dispositivi (sensori, azionatori, hardware ed equipaggiamento speciale), reti e piattaforme di servizi per sfruttare le informazioni sulle condizioni di salute, le cartelle cliniche, le allergie e malattie dei pazienti. Si tratta di banche dati enormi, che possono essere utilizzate per l'assistenza medica oppure a fini statistici o di ricerca». *cit.*: Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «*Un partenariato pubblico-privato per l'Internet del Futuro*» COM/2009/0479.

proliferando i cosiddetti «virus informatici» ed altre tipologie di attacco ai siti *web*. Sono inoltre in aumento i furti di identificazione elettronica e le violazioni della vita privata attraverso l'uso illegittimo di dati personali e professionali sensibili. Con la diffusione massiccia di infrastrutture che utilizzano sensori e dispositivi che permettono l'accesso a Internet si aggraveranno, nella visione della Commissione europea, con ragionevole certezza, i problemi di sicurezza e vulnerabilità e si assisterà a un aumento allarmante della diffusione della cibercriminalità. Quest'aspetto è ulteriormente complicato dalla mancanza di ambienti Internet assolutamente sicuri ottenibili mediante le tecnologie nella disponibilità della maggior parte dei soggetti individuali ed imprenditoriali. Parallelamente il proliferare di servizi Internet è favorito dalla comparsa del cosiddetto modello innovativo aperto e della «nebulosa di risorse informatiche» (*cloud computing*). La «nebulosa» riduce significativamente gli ostacoli all'accesso al mercato per i fornitori di servizi ed in particolare per le piccole e medie imprese<sup>358</sup>. Le ricerche svolte finora dovranno essere ulteriormente consolidate, nella visione della Commissione europea, attraverso: (i) maggiori interconnessioni tra i vari campi tecnologici per contribuire alla nascita dell'«Internet del Futuro»; (ii) un'analisi completa delle esigenze socioeconomiche e delle relative implicazioni tecnologiche; e (iii) l'utilizzazione di reti di ricerca ad alta velocità, come quella «GÉANT», per agevolare la diffusione dell'«Internet del Futuro» e la sua sperimentazione. Anche sul piano meramente nazionale un notevole numero di Stati membri ha avviato iniziative in tale ambito. Nel 2008 un gruppo di lavoro degli Stati membri ha analizzato la possibilità di elaborare approcci comuni nel settore delle tecnologie Internet tenendo conto della diversità degli argomenti, delle strategie e delle politiche industriali. Nella loro relazione gli Stati membri hanno sottolineato l'opportunità di «incoraggiare l'avvento di applicazioni di dimensione europea e creare strutture sperimentali e banchi di prova»<sup>359</sup>. È stato anche allo scopo costituito un Forum per l'«Internet del Futuro» con il compito di coordinare le iniziative nazionali, traducendo l'impegno degli Stati membri a riflettersi congiuntamente sullo sviluppo dell'«Internet del Futuro» grazie allo scambio di informazioni, buone

---

<sup>358</sup> Le prospettive, generalmente sottese, fanno intravedere la comparsa in linea di miliardi e miliardi di dispositivi, sensori, servizi e «oggetti» di vario tipo. Mediante tale fenomeno l'infrastruttura attuale diventerà più «intelligente» e questi servizi potranno essere usati dai cittadini, dalle imprese e dalle pubbliche Amministrazioni. Obiettivo primario del partenariato pubblico-privato per l'«Internet del Futuro» in disamina è quindi quello di aprire maggiormente l'Unione europea ad approcci globali a supporto di applicazioni a valenza economica e sociale<sup>358</sup>. Le attuali attività di ricerca europee sull'«Internet del Futuro» sono infatti rappresentate da 90 progetti che coinvolgono oltre 500 organismi europei e beneficiano di un finanziamento unionale complessivo di circa 400 milioni di Euro per periodi biennali in media. Queste attività comprendono l'iniziativa «FIRE», che sostiene la realizzazione di prove sperimentali su ampia scala per valutare le tecnologie dell'Internet del Futuro, prevedere le esigenze future e anticiparne le implicazioni sociali ed economiche. Si tratta di investimenti che hanno cementato notevolmente la comunità di ricerca in Europa, in particolare attraverso la creazione dell'Assemblea per l'Internet del Futuro (FIA).

<sup>359</sup> Rapporto sull'Internet del futuro del gruppo di lavoro dei responsabili nazionali della ricerca in materia di ITC del maggio 2009

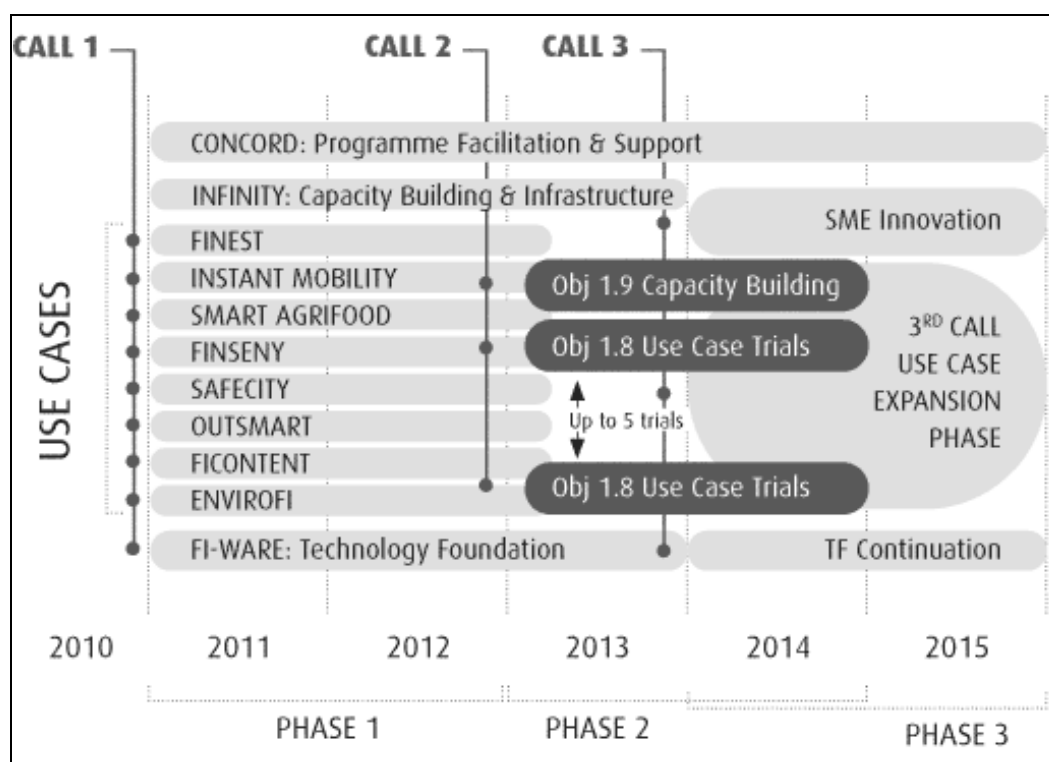
pratiche, tecnologie e applicazioni di riferimento. Tale Forum è stato teso ad incoraggiare anche la diffusione di soluzioni innovative, che rispondano a esigenze comuni, eventualmente nell'ambito di appalti pubblici. Sotto il profilo della politica industriale la Commissione europea ha incoraggiato la creazione di partenariati tra industria e mondo universitario, accomunati da obiettivi e agende di ricerca coerenti. Il superamento delle criticità sopra dettagliate, il miglior perseguimento degli obiettivi di sistema-Europa prefissati, a mente della Commissione europea, trovano loro primario strumento risolutore nella costituzione di un partenariato pubblico-privato integrato tra le parti interessate, orientato a obiettivi industriali comuni. A questo scopo, un gruppo di primarie imprese nel settore europeo delle *information and communications technologies* ha intrapreso l'iniziativa di definire il contenuto e la struttura di un partenariato pubblico-privato in ambito: l'«Internet del Futuro» è infatti un partenariato pubblico-privato volto a costituire un'infrastruttura che integri nuove tecnologie su ampia scala, che possano dar vita a nuovi tipi di applicazioni e di modelli aziendali<sup>360</sup>. L'«Internet del Futuro» presuppone quindi una visione a lungo termine che richiede forti investimenti pur senza creare distorsioni di concorrenza, per cui la Commissione europea ha inteso destinare oltre 200 milioni di Euro all'anno, nell'ambito del programma di lavoro sulle ICT del 7° Programma Quadro ad attività di ricerca a medio e lungo termine sull'«Internet del Futuro» anche al di fuori della *public-private partnership* in disamina<sup>361</sup>. È funzione della Commissione europea quella di promuovere l'Assemblea per l'«Internet del Futuro» (FIA) come strumento di consolidamento della ricerca e sviluppo, per la divulgazione dei risultati, lo studio di altre priorità e scenari di ricerca e diffusione, per una minore frammentazione delle attività e per la promozione delle relative applicazioni basate sulla tendenza verso un'infrastruttura di rete «intelligente». Benché rilevanti, le iniziative degli Stati membri potrebbero, a mente della Commissione europea, trarre vantaggio da una visibilità incrociata e dall'elaborazione di strategie comuni. La complessità dell'«Internet del Futuro», che fa interagire ampie comunità di parti interessate e di competenze, presuppone infatti un meccanismo strutturato che consenta di evitare una frammentazione degli sforzi e di individuare obiettivi di interesse comune. Si pone quindi come necessario, secondo la Commissione europea, agire congiuntamente e raggruppare le varie iniziative in modo da aumentare l'influenza dell'Europa sulla scena

---

<sup>360</sup> L'Europa è chiamata ad affrontare le sfide e le priorità del futuro nell'ambito della prevista Agenda digitale europea. Anche per tale considerazioni si rendono fondamentali tre fattori interdipendenti: (i) maggiori investimenti nella ricerca e sviluppo con un effetto leva anche sugli investimenti privati; (ii) incoraggiamento delle iniziative a livello di Stati membri e (iii) creazione di un partenariato pubblico-privato con le parti interessate dell'industria. I principi ispiratori del partenariato sull'«Internet del Futuro», di cui terranno conto le linee d'azione proposte, sono individuati dalla Commissione europea nell'apertura, nel controllo democratico delle risorse critiche, nella trasparenza dei modelli di gestione, nel coinvolgimento degli utenti attraverso sistemi aperti di innovazione, nella protezione dei dati attendibili e la sicurezza degli stessi.

<sup>361</sup> Nelle proprie politiche in materia di regolamentazione e di ricerca la Commissione europea si prefigge infatti di seguire un approccio globale in merito alla ricerca e sviluppo sull'«Internet del Futuro» al fine di superare gli ostacoli tecnologici tenendo conto nel contempo del coinvolgimento degli utenti, degli aspetti di gestione, della normalizzazione e dei diritti di proprietà industriale.

internazionale. Al fine di contribuire alla proficua realizzazione del partenariato pubblico-privato in oggetto la Commissione europea si è proposta di attivarsi nell'elaborazione di un programma di lavoro per il Forum degli Stati membri sull'«Internet del Futuro», allo scopo di ridurre la frammentazione degli sforzi, individuare le buone pratiche e massimizzare la diffusione delle applicazioni dell'«Internet del Futuro» a valenza sociale, eventualmente anche nell'ambito di appalti pubblici<sup>362</sup>. È individuato come ulteriore compito della Commissione europea quello di adoperarsi per rafforzare la collaborazione internazionale dell'Unione europea, a livello bilaterale e multilaterale, con altre iniziative di rilievo connesse all'«Internet del Futuro», allo scopo di incoraggiarne la normalizzazione e l'interoperabilità su scala mondiale in linea con la politica già avviata in questo campo.



Presupposto strategico della *public-private partnership* in studio è che l'«Internet del Futuro» possa aprire rapidamente la strada ad una nuova rivoluzione industriale in cui gli operatori Internet, gli sviluppatori di servizi e i produttori di apparecchiature saranno chiamati a lavorare in partenariato con le parti pubbliche. È infatti possibile, secondo la Commissione europea, favorire questa tendenza sfruttando i risultati intermedi della ricerca a lungo termine per rispondere alla

<sup>362</sup> Tale Istituzione si pone infatti, a tale fine, di mantenere il relativo forum regolarmente informato dei progressi del partenariato pubblico-privato in progetto nei termini di realizzazione degli obiettivi di una minore frammentazione degli sforzi e della condivisione di buone pratiche.

domanda di servizi più «intelligenti»<sup>363</sup>. Alla luce di quanto sopra gli obiettivi del partenariato pubblico-privato per l'«Internet del Futuro» possono essere ricapitolati come segue: (i) aumentare l'efficacia dei processi aziendali e del funzionamento di infrastrutture e applicazioni ad alta valenza sociale attraverso la ridefinizione di architetture, servizi e tecnologie Internet in contesti applicativi su ampia scala; (ii) affrontare la ridefinizione delle piattaforme e architetture dei servizi tenendo conto delle esigenze future di Internet e incoraggiare le imprese europee a impegnarsi nelle infrastrutture intelligenti, contribuendo nel contempo alle politiche dell'Unione europea in tema di innovazione, crescita sostenibile e agli obiettivi energetici e ambientali; (iii) promuovere partenariati industriali intersettoriali basati sulla catena di valore dell'«Internet del Futuro» e coinvolgere gli utenti e le autorità pubbliche a livello locale, regionale e nazionale; (iv) usare l'infrastruttura Internet alla stregua di piattaforma aperta, sicura e affidabile per sviluppare applicazioni in rete in base a progetti innovativi, aperti e centrati sull'utente; (v) affrontare tematiche regolamentari e strategiche come l'interoperabilità, l'apertura, le norme, la sicurezza dei dati e la protezione della vita personale nell'ambito complesso dell'«Internet del Futuro» e di scenari di uso intelligente<sup>364</sup> e (vi) ottimizzare i vantaggi per la società attraverso il coinvolgimento di organizzazioni della società civile e dei consumatori, qualora necessario<sup>365</sup>. La Commissione europea ha inoltre avviato la revisione dell'impianto legale e delle strutture di gestione delle Iniziative tecnologiche congiunte, delle quali si tratta nel presente lavoro, per mettere a frutto l'esperienza acquisita nella costituzione delle iniziative tecnologiche esistenti e garantire il pieno conseguimento dei loro obiettivi. In funzione dei progressi compiuti la Commissione europea si prefigge inoltre di esplorare, insieme al settore privato, la possibilità di creare una futura Iniziativa tecnologica congiunta in questo campo, che avrebbe il vantaggio di offrire un supporto più strutturato alla *public private-*

---

<sup>363</sup> In proposito, il settore industriale ha avviato e proposto un partenariato pubblico-privato sull'«Internet del Futuro» basato sui lavori effettuati in collaborazione a partire dalla metà del 2008. Un simile partenariato dovrebbe essere essenzialmente destinato a sviluppare piattaforme di servizi intersettoriali aperte e standardizzate. Dal punto di vista europeo i candidati più idonei a beneficiare delle nuove infrastrutture «intelligenti», rese possibili da Internet, sono i settori della sanità, della mobilità, della gestione dell'ambiente e delle energie, settori che contribuiranno ad agevolare la rapida adozione di questi servizi da parte di milioni di utenti e consumatori.

<sup>364</sup> Allo scopo potrebbe trattarsi anche di studiare le metodologie, le procedure e le buone pratiche necessarie per affrontare aspetti transnazionali come la prevenzione della cybercriminalità, che presuppone un alto grado di cooperazione tra settore pubblico e privato. La partecipazione del settore pubblico al partenariato in analisi è da considerarsi essenziale per compiere progressi in questi campi non esclusivamente tecnologici.

<sup>365</sup> La rapida attuazione del partenariato pubblico-privato in parola richiede innanzitutto il ricorso agli strumenti del 7° Programma Quadro in modo da poter produrre rapidamente i primi risultati entro il 2015 in una prospettiva di medio termine. Nell'ultimo periodo di attuazione del tema ITC nell'ambito del 7° Programma Quadro (2011-2013) la Commissione europea intende infatti assegnare 300 milioni di Euro per lanciare l'iniziativa in questione così da permettere il raggiungimento di una massa critica rappresentata dalle parti interessate, dalle tecnologie Internet e dai possibili scenari applicativi. Questo importo sarà riservato nell'attuale bilancio del programma di lavoro sulle ICT e completerà i lavori relativi alle linee di ricerca di lungo termine nel settore.

*partnerhip* in base a un programma di ricerca strategica concordato, di fruire di risorse cospicue provenienti dal settore pubblico e dal settore privato e di un impegno comune di raggiungere i risultati ricercati<sup>366</sup>. La Commissione europea ha di rimando auspicato che l'industria definisca un partenariato pubblico-privato dal contenuto definito, atto a raggiungere il duplice obiettivo di far avanzare le competenze industriali europee in fatto di tecnologie e sistemi dell'«Internet del Futuro» e di agevolare la comparsa di applicazioni di interesse pubblico rese possibili e più efficaci dal progetto congiunto in parola<sup>367</sup>. Successivamente alla revisione dell'impianto legale e delle strutture di gestione delle Iniziative tecnologiche congiunte la Commissione europea ha in programma di esplorare la possibilità di creare un'Impresa comune nel campo dell'«Internet del Futuro». I mutamenti progressivi e le singole innovazioni industriali non sembrano essere da soli infatti sufficienti per sfruttare appieno i vantaggi dell'«Internet del Futuro»: per dare vita ai necessari cambiamenti ed a servizi strutturati sui nuovi modelli appaiono indispensabili risposte all'insegna della collaborazione e dell'intersettorialità, che coinvolgano organismi di ricerca, imprese del settore delle *information and communications technologies*, parti interessate nei vari settori dei servizi pubblici e sviluppatori di applicazioni. Un approccio all'innovazione flessibile e aperto, che favorisca i nuovi arrivati e le idee nuove, dipende dalla potenza delle reti e dalla capacità di sfruttare appieno il potenziale dei servizi supportati da Internet<sup>368</sup>. La creazione di un partenariato pubblico-privato guidato dall'industria, a complemento della ricerca in atto a lungo termine sostenuta dal programma di lavoro sulle ITC nell'ambito del 7° Programma Quadro si pone quindi ed in ultima analisi della Commissione europea, come obiettivo prioritario anche in virtù dell'intrinseca capacità di mobilitare le forze industriali e pubbliche attorno ad un'agenda di alto profilo incentrata sull'innovazione digitale.

---

<sup>366</sup> Per il consolidamento di tale linea di azione la Commissione europea, nella Comunicazione in disamina, si impegna a consolidare il programma di lavoro, la valutazione specifica e il *modus operandi* del progetto di partenariato pubblico privato per l'«Internet del Futuro» in collaborazione con le parti interessate del settore avvalendosi dei meccanismi del 7° Programma Quadro. Essa intende destinare 300 milioni di Euro nel quadro dei futuri programmi di lavoro sulle ICT attraverso la pubblicazione di un primo bando per la presentazione di proposte.

<sup>367</sup> La Commissione europea a tale scopo si prefigge di invitare gli Stati membri, in particolare attraverso il summenzionato forum, a sostenere il partenariato pubblico-privato per l'«Internet del Futuro» ed a contribuire ad una migliore definizione delle esigenze strategiche e di possibile fruizione.

<sup>368</sup> Proprio su questo *pattern* il partenariato pubblico-privato in progetto propone un percorso per lo sviluppo dell'«Internet del Futuro» e intende dare all'Europa una posizione guida nello sviluppo di infrastrutture «intelligenti» supportate da Internet su scala europea, al servizio delle finalità dell'Unione europea.



## **VI. Il RSFF – Risk-Sharing Finance Facility quale meccanismo di finanziamento pubblico-privato con ripartizione del rischio ad architettura triangolata fra parte pubblica, parte privata e parte privata con funzioni pubbliche**

L'Unione europea, consapevole del fatto che gli investimenti del settore privato alla ricerca scientifica e sviluppo tecnologico sono, anche in chiave prospettica, significativamente inferiori ai livelli necessari per raggiungere gli obiettivi che si è proposta in materia con la strategia di Lisbona<sup>369</sup> e della scarsa propensione dei mercati finanziari ad investire nel settore dell'innovazione (fenomeno amplificato dall'attuale crisi internazionale), usualmente contraddistinto da un elevato rischio-investimento, al fine di incentivare gli investimenti del settore privato a sostegno della ricerca tecnologica, di concerto fra la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti, nel 2007 ha strutturato un nuovo strumento finanziario, denominato *RSFF – Risk-Sharing Finance Facility*. Il RSFF è configurabile come un meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi fra pubblico e privato in grado di generare significative disponibilità in termini di investimento, da quantificare complessivamente in circa 10 miliardi di Euro durante l'operatività del 7° Programma Quadro di attività unionali di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007–2013). Il concetto di RSFF rappresenta infatti il primo modello su scala europea strutturato dalla Commissione europea di utilizzo di un sistema basato sul finanziamento a debito deputato ad essere di completamento ai più tradizionali sistemi di finanziamento alla ricerca tecnologica come le concessioni di sovvenzioni (particolarmente diffuse nell'ambito del 7° Programma Quadro) o partecipazioni nel capitale delle società ad elevato contenuto di innovazione. Basato su un accordo di cooperazione fra la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti del 5 giugno 2007, il RSFF fonda infatti la propria principale connotazione sulla condivisione del rischio di finanziamento-garanzia fra le due suddette Istituzioni<sup>370</sup>.

---

<sup>369</sup> La strategia di Lisbona – Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 – dedica un'intera sezione al tema della ricerca e dell'innovazione, ed in particolare pone come obiettivo da perseguire nell'ambito quello di «migliorare le condizioni per l'investimento privato nella ricerca, i partenariati di R&S e le nuove imprese ad alta tecnologia, avvalendosi di idonee politiche fiscali, dei capitali di rischio e del sostegno della BEI».

<sup>370</sup> L'origine del RSFF deve essere infatti ricondotta agli inizi del 2000 quando la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti avviarono dei lavori di consultazione per delineare comuni strumenti per l'attuazione in concreto della strategia di Lisbona. La prima manifestazione pubblica dei risultati di tali lavori si ebbe il 1 ottobre 2003 con la Comunicazione COM(2003)690 della Commissione europea «Un'iniziativa europea per la crescita – Investire nelle reti e nella conoscenza per la crescita e l'occupazione» nella quale si evidenziava la volontà della Banca europea per gli investimenti di attivarsi massicciamente nel sostegno alla crescita e l'importanza che tale intervento, a mente dei governi degli Stati membri, avrebbe potuto rivestire per sostenere investimenti all'innovazione consistenti e di lungo periodo. Successivamente, nel 2004, fu lanciato un primo strumento congiunto a sostegno degli investimenti in innovazione, denominato SFF-RTD – (*Sharing Finance Facility – Research Technological Development*). A sostegno di ciò nel novembre 2005 il Consiglio europeo confermò essere tale strumento fattore primario nell'economia dell'elaborando il 7° Programma Quadro di attività unionali di ricerca, sviluppo

Il primario ruolo del RSFF, in particolar modo per la Banca europea per gli investimenti, può essere inoltre evidenziato congiungendo due concetti: il settore dell'innovazione è uno dei settori di maggiore rilevanza in ottica futura e le Istituzioni prima comunitarie, ora unionali, e gli Stati membri mantengono un netto interesse di sistema nel voler investire nell'economia della conoscenza, dall'altro il RSFF è l'unico strumento della Banca europea per gli investimenti specificatamente ideato per il finanziamento all'innovazione. Guardando retrospettivamente si desume come la strutturazione del RSFF sia stata attuata nel periodo storico in cui maggiormente poteva, e nel quale può ancora, esserci necessità di uno strumento pubblico-privato di sostegno agli investimenti in ricerca. A pieno regime, infatti, nel 2007, pochi avrebbero predetto che tale strumento di chiara matrice anticiclica, non di facile approntamento, si sarebbe andato a collocare in un periodo storico di grave crisi finanziaria e di diffidenza del mercato dei capitali verso investimenti ad elevato tenore di rischio come quelli legati ai progetti di sviluppo tecnologico. Comunque, nonostante la collocazione temporale favorevole del RSFF, gli obiettivi di investimento prefissati dall'Unione europea nelle varie agende strategiche in materia, di cui da ultimo la Comunicazione della Commissione europea COM(2010)2020 denominata «Europa 2020», restano ancora significativamente inattuati, con un investimento in ricerca da parte del settore privato di poco inferiore ai 100 punti base del prodotto interno lordo europeo, rendendo perciò il RSFF, grazie alla propria connotazione potenzialmente attrattiva di capitali privati per investimenti in ricerca, uno strumento fondamentale per il sostegno pubblico alla ricerca in un tempo di forte avversione del mercato al rischio. In quanto strumento finanziario basato sul ricorso al debito a sostegno delle politiche pubbliche e private di

---

tecnologico e dimostrazione 2007-2013 essendo in grado di generare un positivo effetto leva e catalizzatore degli investimenti, anche e soprattutto da parte del settore privato, in progetti di ricerca e sviluppo. Questa conferma fu seguita nel dicembre 2005 da un invito dello stesso Consiglio alla Commissione europea di implementare il sistema di finanziamento con ripartizione del rischio in un migliorato sistema (già elaborato nei propri schemi tecnici dagli esperti della Banca europea per gli investimenti) denominato RSFF - *Risk-Sharing Finance Facility*, strumento a sostegno del quale si invitavano le due Istituzioni unionali in parola a voler contribuire con un capitale pari a fino a 10 miliardi di Euro, tale da incentivare a livello di macroaggregati economici in scala europea gli investimenti complessivi pubblico-privati nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico. A seguito di accordi tripartiti fra la Commissione europea, la Banca europea per gli investimenti ed il Parlamento europeo, il 7 febbraio 2006 il Consiglio europeo concluse che, anche qualora, per ragioni di difficile reperimento dei fondi, si sarebbero dovuti effettuare dei tagli ai fondi per il 7° Programma Quadro, il sistema di capitali alla base del RSFF sarebbe dovuto rimanere, nel proprio ammontare, inalterato, sancendo in questo modo lo strumento di finanziamento con ripartizione del rischio in analisi come una delle priorità unionali in tema di sostegno all'economia della conoscenza. Dando prova degli impegni strategici assunti in riferimento al RSFF, con la Decisione congiunta 1982/2006 del Parlamento europeo del Consiglio, è stato determinato di apportare, nell'ambito del 7° Programma Quadro, al RSFF un contributo di 500 milioni di Euro fino al 2010 ulteriormente sostenibile con altri 500 milioni di Euro fino al 2013 a seguito della valutazione del Parlamento europeo e del Consiglio di una relazione della Commissione europea contenente informazioni sulla partecipazione delle piccole e medie imprese e delle università, sull'adempimento dei criteri di selezione del 7° Programma Quadro, sul tipo di progetti sostenuti e la domanda in materia di RSFF, la durata della procedura di autorizzazione, i risultati dei progetti e la relativa distribuzione dei fondi.

innovazione, il RSFF è, differentemente da altri strumenti di intervento nel settore, come le concessioni di finanziamento con previsto non completo ritorno del capitale mutuato o i sussidi, soprattutto ed essenzialmente uno strumento basato sulla domanda degli operatori (*demand-led instrument*). Il RSFF è stato infatti strutturato con l'obiettivo di originare una capacità di finanziamento aggiuntivo a supporto della ricerca e sviluppo per un totale di circa 10 miliardi di Euro in riferimento a tutte le aree di innovazione coperte dal 7° Programma Quadro ed operante in tutti gli Stati Membri. Il capitale di rischio alimentante il RSFF è equamente disposto dalla Commissione europea e dalla Banca europea per gli investimenti, la prima mediante fondi previsti nel 7° Programma Quadro, la seconda attraverso riserve proprie<sup>371</sup>. Il RSFF è strutturato dalla Banca europea per gli investimenti sulla base della propria regolamentazione fondamentale orientata verso un approccio «*project by project*». La Banca europea per gli investimenti è infatti chiamata a svolgere costantemente un'attività di valutazione dei progetti presentati ed a gestire i rapporti con i promotori degli stessi. La valutazione condotta dagli esperti dell'Istituzione in parola è basata su criteri di merito del credito (*credit worthness*), livello di rischio e ciclo-vita del progetto. La valutazione del rischio ed il *rating* dello stesso vengono effettuati dalla Banca europea per gli investimenti, mediante procedure *standard*, al fine di garantire la non disparità di trattamento in situazioni consimili, senza ricorrere ad agenzie di valutazione esterne, ad eccezione di quando la condivisione del rischio avviene in *partnership* pubblico-privata con istituzioni finanziarie, caso in cui anch'esse sono coinvolte nel procedimento di analisi e *rating* dei progetti<sup>372</sup>. In quanto strumento finanziario basato su un approccio di domanda da parte dei soggetti interessati, il RSFF mira a porsi come uno fra i più interessanti sistemi di finanziamento a disposizione delle imprese e delle istituzioni pubbliche di ricerca attualmente in vigore. L'accesso al RSFF è infatti basato, nel rispetto dei più ampi principi di trasparenza e partecipazione, sulla sola dimostrazione di capacità di ripagare il debito contratto mediante presentazione del *business plan*.

Un gruppo di esperti indipendenti hanno dettagliato, nel corso di analisi sullo strumento in parola, una pluralità di vantaggi presenti nello strumento del RSFF: (i) la dimensione europea di un sistema con condivisione del rischio fra due primarie Istituzioni unionali come la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti; (ii) il RSFF consente l'accesso ad un consistente fondo (circa

---

<sup>371</sup> Seguendo il principio secondo cui la partecipazione in parola della Banca europea per gli investimenti è costituita da risorse auto-alimentate, i criteri di ammissibilità alla fruizione dello strumento finanziario con ripartizione dei rischi in analisi, sono sottoposti ad una commistione di regole di partecipazione competitiva, mutate sia da quelle adottate dalla Commissione europea nell'ambito del 7° Programma Quadro sia da quelle adottate precedentemente dalla Banca europea per gli investimenti per il sostegno a progetti di economia della conoscenza.

<sup>372</sup> Nelle fattispecie in cui la Banca europea per gli investimenti intende fruire di contributi unionali a copertura del rischi di finanziamento, il progetto viene trasmesso al vaglio di un apposito comitato della Commissione europea (*RSSF Eligibility Committee*). Il livello di partecipazione al capitale di rischio da parte della Commissione europea non è previsto superi la soglia del 50% del finanziamento nominale o del controvalore in garanzia. Il procedimento per la valutazione ed eventuale finanziamento dei progetti non prevede *call* scadenzate ma un sistema definito «*first come, first served basis*».

10 miliardi Euro) specificatamente strutturato per investimenti ad elevato livello di rischio nel settore dell'innovazione, con condizioni e termini particolarmente vantaggiosi poiché basati sull'orientamento *no-profit* della Banca europea per gli investimenti; (iii) il rimborso del debito avviene dopo un periodo considerevolmente lungo pari a circa dieci anni o ad esso superiore qualora il finanziamento concerna infrastrutture di ricerca; (iv) i soggetti fruitori dei finanziamenti possono avvalersi dell'esperienza particolarmente qualificata del personale della Banca europea per gli investimenti in materia di sostegno alle politiche di ricerca durante tutta la vita del rapporto; e (v) l'essere destinatari di finanziamenti o garanzie in base al RSFF costituisce, in termini di immagine, un pregevole sigillo di garanzia (anche in virtù dello spessore delle Istituzioni *partner*) che permette ai soggetti fruitori di far acquisire maggiore credibilità al progetto ed aumentare il livello di affidabilità percepita nei confronti di altri soggetti da coinvolgere o da cui reperire ulteriori fondi<sup>373</sup>. Proprio per ciò il RSFF si pone come in grado di finanziare una vasta gamma di progetti di innovazione, siano essi riconducibili alla ricerca di base, alla ricerca applicata, allo sviluppo precompetitivo o alla realizzazione di prototipi precommerciali. Gli ambiti di costi potenzialmente coperti dal RSFF sono infatti i più ampi possibili: dai costi per il personale di ricerca e di supporto, dall'acquisto di forniture, dalla realizzazione di infrastrutture e loro ammortamento ai costi di gestione della proprietà intellettuale dei risultati prodotti. Come anticipato, il meccanismo del RSFF si articola in una pluralità di varianti a seconda che si tratti (RSFF-D) di finanziamenti forniti direttamente dalla Banca europea per gli investimenti; (RSFF-G) di garanzie fornite direttamente dalla Banca europea per gli investimenti; (RSFF-I) di finanziamenti forniti indirettamente attraverso istituzioni creditizie private, compagnie di *leasing* o altre istituzioni finanziarie convenzionate. I beneficiari delle varie articolazioni del RSFF debbono possedere un *core* di caratteristiche comuni, a prescindere dalle modalità qualitative e quantitative di fruizione dello strumento: quali un esito positivo di valutazione del *business plan* concernente il progetto di innovazione oggetto del finanziamento o delle garanzie, capacità giuridica di assumere obbligazioni ai sensi di un ordinamento degli Stati membri o di eventuali Stati non membri, ma associati o da associarsi alla contribuzione e fruizione da parte dei loro operatori pubblici o privati del RSFF ed attitudine economica a farsi carico, mediante un credibile flusso di cassa, del rimborso dei capitali mutuati e dei costi per il servizio del debito. Specificando quali soggetti possono essere ascritti fra i beneficiari, la Banca europea per gli investimenti,

---

<sup>373</sup> Ulteriori profili di interesse del RSFF consistono nella possibilità per lo stesso di fornire finanziamenti di lungo periodo con subordinazione rispetto quelli eventualmente reperiti o da reperirsi sul mercato privato dei capitali (consistendo inoltre un fattore di attrazione per le banche e gli istituti creditizi a compartecipare al finanziamento), il fatto che la condivisione dei rischi con il settore bancario sia in grado di aumentare il merito del rischio anche in periodi di restrizione dei prestiti, aumentando la capacità complessiva della comunità finanziaria di supportare gli investimenti in ricerca e sviluppo, il RSFF si pone come piattaforma per il settore bancario di stimolo per la creazione di nuovi prodotti finanziari con a base lo stesso strumento per rispondere con maggiore efficacia e proporzionalità alle esigenze delle imprese, specie medie e piccole, in rapporto ai processi di innovazione.

include: (i) società di capitali pubbliche, private o miste di medie o grandi dimensioni; (ii) piccole e medie società; (iii) istituti di ricerca; (iv) università; (v) società veicolo (*SPV – Special Purpose Vehicle*) e (vi) società aventi come principale *asset* una piattaforma di ricerca. In riferimento alla casistica (i), per quanto concerne le dimensioni delle società di capitali pubbliche, private o miste considerate medie o grandi, il RSFF si rivolge principalmente ad aziende innovative con un totale di personale a tempo pieno dell'ordine fra le 500 e le 3000 unità, non esistendo limitazioni in termini di bilancio assodato il dato di forza lavoro ora quantificato. Altresì le aziende con risorse umane a tempo pieno inferiori a 250 unità e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di Euro devono essere collocate nella categorie delle piccole e medie imprese. Tali società devono essere costituite sotto la legge di uno Stato membro o di Stati associati quali Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera, Israele, Turchia, Croazia e Serbia. Per quanto concerne il merito del credito, il RSFF viene generalmente indirizzato verso società non valutate da agenzie di *rating* internazionali o che, a seguito di detta valutazione, abbiano conseguito un *rating* pari a «BBB» o «BB» o equivalente<sup>374</sup>. Gli strumenti in cui è possibile si articoli il RSFF in materia possono essere sotto forma diretta (ovvero senza intermediazioni di operatori creditizi o finanziari privati) di finanziamento mediante obbligazioni emesse dalla società (*direct corporate debt financing*), finanziamento mezzanino (*mezzanine financing*) o garanzie. In riferimento alla casistica (ii), per quanto concerne le dimensioni, debbono essere considerati ascrivibili alla categoria delle piccole e medie imprese le società con una forza lavoro al di sotto delle 250 unità ed un fatturato annuo inferiore ai 43 milioni di Euro. Sotto un punto di vista di costituzione giuridica delle stesse, la regolamentazione della Banca europea per gli investimenti, data la pluralità di forme giuridiche potenzialmente vestibili da società di medie e piccole dimensioni negli Stati membri, è apprezzabilmente flessibile nonostante un orientamento di preferenza verso le forme di *limited liability companies*, a cui è possibile ricondurre la nostra società a responsabilità limitata. Nella casistica in parola, a differenza di quella descritta nel precedente punto (i), gli strumenti finanziari o di garanzia in cui si articola il RSFF non vengono erogati o messi a disposizione direttamente dalla Banca europea per gli investimenti ma attraverso un sistema di istituzioni finanziarie convenzionate nazionali, generalmente mediante finanziamenti di non ingente entità (*risk sharing lines of credit*). Per quanto in riferimento all'ulteriore casistica (iii) degli istituti di ricerca, questi possono esse pubblici o privati ed assumere una qualsiasi veste giuridica riconosciuta dallo Stato membro di costituzione sia per il raggiungimento di scopi commerciali che *no-profit*<sup>375</sup>. Per finanziare progetti con

---

<sup>374</sup> Le società in parola devono dimostrare la propria capacità di rimborsare mutui equivalenti ad almeno 7,5 milioni di Euro in un periodo di circa 5 – 7 anni a copertura di progetti di ricerca con un *budget* di spesa previsto pari a circa 15 milioni di Euro.

<sup>375</sup> Enti pubblici di ricerca, fondazioni, laboratori pubblici o privati sono solo alcuni esempi di soggetti riconducibili alla categoria in analisi. Sotto un punto di vista finanziario, questi devono essere in grado di dimostrare, che attraverso il proprio fondo di stanziamento ordinario o attraverso ragionevoli possibilità di reperire fondi mediante sistemi competitivi di erogazione, siano in grado di rimborsare il finanziamento e ripagare il servizio del debito.

un *budget* pari o superiore a 15 milioni di Euro, il RSFF viene attuato mediante finanziamento diretto da parte della Banca europea per gli investimenti (*direct debt financing*) o apertura di linee di garanzia; altresì per progetti di minore entità si ricorre al precedentemente menzionato sistema di finanziamento indiretto mediante soggetti finanziari privati *partner* (*risk sharing lines of credit*). Assimilabile, nelle modalità di fruizione del RSFF, alla categoria (iii) degli istituti di ricerca è quella delle (iv) università, valente infatti tanto la natura pubblica che privata delle stesse con l'unica apprezzabile differenza rispetto gli istituti di ricerca sostanzializzabile nella dimostrazione di condurre su pianta stabile rilevanti attività di ricerca a lato di quelle ordinarie di formazione specialistica. Il RSFF si presenta come uno strumento particolarmente indicato per il sostegno finanziario di società veicolo (*SPV – Special Purpose Vehicle*) aventi ad oggetto la realizzazione di un singolo rilevante progetto di ricerca e sviluppo. Per poter rientrare, ai fini del RSFF, nella categoria considerata, la società-veicolo deve essere deputata all'intero ciclo del progetto, fra cui in particolar modo le fasi di ideazione-programmazione, implementazione, gestione operativa e finanziaria. Non sono previsti limiti strutturali alla dimensione ed alla natura giuridica della società-veicolo (con una preferenza, registrata nella prassi, per società miste pubblico-private), rimandando il merito della valutazione del progetto ai comitati valutativi della Banca europea per gli investimenti e, ove il finanziamento venga erogato congiuntamente dalla Commissione europea, con gli esperti della stessa. Condizione indispensabile per la fruizione del RSFF consta nella capacità di dimostrare, da parte della società veicolo, l'attendibile possibilità di sostenere il rimborso del finanziamento e dei relativi interessi, mediante il flusso di cassa originato dal progetto a cui la stessa è funzionalizzata<sup>376</sup>. Concludendo la disamina dei soggetti potenzialmente beneficiari del RSFF, la Banca europea per gli investimenti ha predisposto una particolare forma dello strumento stesso a sostegno della realizzazione e mantenimento delle infrastrutture di ricerca, fra cui, le principali possono essere ricondotte all'ESFRI – *European Strategy Forum on Research Infrastructures Roadmap*<sup>377</sup>. Non sono previsti particolari vincoli in

---

<sup>376</sup> La tipica articolazione in cui il RSFF viene attuato nel caso di specie è quella della finanza di progetto (*project financing*).

<sup>377</sup> La realizzazione di grandi Infrastrutture di Ricerca di eccellenza internazionale è uno dei cinque assi strategici per la strutturazione e lo sviluppo dello Spazio europeo della ricerca (SER). Le infrastrutture di Ricerca rappresentano un mezzo per promuovere la cooperazione su scala paneuropea e per offrire alle comunità scientifiche un efficiente accesso a metodi e tecnologie avanzati. Si rivolgono alla ricerca di base e applicata in tutti i settori scientifici, dalle scienze umane e sociali alla fisica, alle scienze biomediche, ambientali, dell'energia e dei materiali, e alle nanoscienze. Le infrastrutture sono uno strumento importante per sostenere e strutturare la ricerca. Nel panorama attuale si possono distinguere infrastrutture «locali e/o nazionali» tipicamente di piccola e media dimensione, collegate a specifici Enti di ricerca, industrie e università, e infrastrutture «internazionali» ad alta concentrazione di risorse tecnologiche, scientifiche ed umane, di dimensione tecnologica ed economica tale da non poter essere sostenute da un singolo Paese. Tutti i Programmi Quadro dell'Unione hanno sostenuto l'accesso dei ricercatori alle infrastrutture della ricerca scientifica e tecnologica, della diffusione della cultura, dell'accesso efficace al patrimonio culturale, dell'ambiente e dell'energia. Il riferimento delle azioni nazionali di governo di queste iniziative ad elevato valore strategico è la politica di settore della Unione europea, che, su mandato del Consiglio dei Ministri per la Competitività, ha istituito nel 2002 un

merito alla forma giuridica o ai fondamentali finanziari delle società deputate ad infrastrutture di ricerca, rimandando il loro grado di merito al livello di contribuzione pubblico e privato alle stesse ed alla capacità di rimborsare il debito e gli oneri accessori ad esso<sup>378</sup>. Come sopra menzionato il RSFF si articola in una pluralità di soluzioni per meglio rispondere alle esigenze di finanziamento dei progetti di ricerca e sviluppo e delle possibilità di allocazione capitali o creazione di garanzie da parte della Banca europea per gli investimenti in congiunzione con la Commissione europea e i soggetti investitori privati *partner*. Le articolazioni del RSFF possono essere infatti suddivise in due macrocategorie, a seconda che si tratti di strumenti direttamente erogati dalla Banca europea per gli investimenti e dalla Commissione europea (SD) o attraverso operatori finanziari privati (SI). Nella macrocategoria degli strumenti diretti si possono elencare: (SD1) finanziamento mediante obbligazioni emesse dalla società (*corporate debt financing – senior loans*); (SD2) finanza di progetto (*project financing*) e (SD3) finanziamento mezzanino (*mezzanine financing*), mentre nella macrocategoria dei finanziamenti indiretti si possono ricondurre: (SI1) apertura di linee di credito con condivisione del rischio (*risk sharing lines of credit*) o (SI2) garanzie (*guarantees*). Tutti gli strumenti sopra elencati godono di profili di interesse particolarmente rilevanti e non comuni sul mercato ordinario dei capitali: condizioni di finanziamento convenienti, dato il *rating* di «tripla A» pacificamente riconosciuto alla Banca europea per gli investimenti e l'orientamento *no-profit* della stessa, il relativamente lungo tempo concesso prima della richiesta di rientro dei capitali mutuati, la disponibilità ad erogare finanziamenti nelle principali valute internazionali, la capacità di condividere il rischio con altri *partner* istituzionali e privati ed, eventualmente, con *stakeholders* dei risultati del progetto di ricerca e sviluppo, la possibilità di fruire del vasto *expertise* acquisito dal personale della Banca europea per gli investimenti messo a disposizione dei beneficiari in tutte le varie fasi del progetto finanziato e, in ultimo, l'effetto catalitico in grado di attrarre altri investitori e *partner* in un progetto che, se finanziato mediante il RSFF, gode di un implicito *imprimatur* di validità e redditività economico-finanziaria. I (SD1) finanziamenti mediante obbligazioni emesse dalla società (*corporate debt financing – senior loans*) e (SD2) finanza di progetto (*project financing*), nelle rispettive sostanziali differenze in cui articolano le proprie architetture, sono disegnati come strumenti finanziari altamente flessibili con scadenze di rimborso fino a 10 anni (secondo il ciclo realizzazione – gestione – eventuale cessione del progetto), varie modalità di rimborso (ammortamento del finanziamento durante l'intero progetto, interamente al termine dello stesso o con rate annuali o diversamente scadenze), possibilità di rimborsare il finanziamento a seguito di un periodo fino a 7 anni, pluralità di

---

Forum europeo, l'*European Strategy Forum for Research Infrastructures (ESFRI)*, per definire il fabbisogno in infrastrutture internazionali di ricerca per i prossimi due decenni. La *roadmap* ESFRI rappresenta uno strumento di riferimento per le comunità scientifiche e per i decisori politici degli Stati membri dell'Unione.

<sup>378</sup> Lo strumento in cui il RSFF si articola per il finanziamento ad infrastrutture di ricerca assume, mutuato in grande parte dagli schemi di finanza a progetto, connotazioni specifiche ed è denominato *ERCF ESFRI RSFF Capital Facility*.

tassi di interesse (fisso, variabile, rinegoziabile o convertibile), modalità di finanziamento basate sulla capacità generativa di risorse del progetto di innovazione, possibilità di assicurare l'eventuale impossibilità di onorare le obbligazioni contratte mediante appositi strumenti finanziari, possibilità di sotto ordinazione rispetto altre linee di finanziamento e disponibilità di erogazione nelle principali valute<sup>379</sup>. Diversamente dalle modalità di erogazione diretta del RSFF ora elencate, il (SD3) finanziamento mezzanino (*mezzanine financing*), pur essendo ascrivibile alla categoria di erogazione diretta da parte della Banca europea per gli investimenti, assume la forma di debito subordinato. Il debito mezzanino combina elementi di finanziamento dell'*equity* (subordinazione nei confronti di crediti *senior*, compartecipazione agli utili della società o del progetto, forti poteri di informativa e controllo su azione da parte del finanziatore) a caratteristiche tipiche del mutuo ordinario (ad esempio la deducibilità fiscale della corresponsione degli interessi sul debito). Lo schema del *mezzanine financing* è orientato infatti a rafforzare la posizione del mutuatario senza al contempo indebolire apprezzabilmente quella degli azionisti, migliorando al contempo, vista la gestione potenzialmente «indirizzata» della società, il *rating* di merito del credito della stessa. Le condizioni con cui generalmente il finanziamento mezzanino viene accordato sono: termini temporali oscillanti intorno ai 6 anni, rimborso interamente dovuto alla scadenza, interessi includenti un premio in denaro a scadenza e, al fine di compensare i maggiori rischi assunti dal creditore a seconda dello schema prescelto il finanziamento mezzanino, possibilità di rendere disponibile sotto forma di un prestito subordinato o di garanzia a copertura di un massimo del 50% dei costi del progetto di afferenza, per un ammontare non inferiore a 7,5 milioni di Euro (in caso di costi inferiori si rimanda agli schemi di finanziamento SII *risk sharing lines of credit* a sostegno delle piccole e medie imprese). Data la struttura maggiormente complessa rispetto (SD1) al finanziamento mediante obbligazioni emesse dalla società (*corporate debt financing – senior loans*) ed alla (SD2) finanza di progetto (*project financing*), il (SD3) finanziamento mezzanino (*mezzanine financing*) richiede infine una procedura di valutazione, sempre basata su una *due diligence* finanziaria e legale e su un giudizio di bancabilità dell'operazione sensibilmente più complessa rispetto a quella precedentemente analizzata.

---

<sup>379</sup> Come anticipato, il merito nell'accordabilità dello strumento finanziario in parola è connesso alla capacità prospettica del soggetto mutuatario di rimborsare il finanziamento, ovvero il criterio di «bancabilità» mediante la creazione di valore aggiunto dalla realizzazione e sfruttamento dei risultati del progetto di innovazione. I termini economici generali con cui un *corporate debt financing* o un *project financing* vengono concessi sono individuabili nella copertura di un massimo del 50% dei costi del progetto di afferenza per un ammontare non inferiore a 7,5 milioni di Euro (in caso di costi inferiori si rimanda agli schemi di finanziamento SII *risk sharing lines of credit* a sostegno delle piccole e medie imprese). Il processo di valutazione del merito del finanziamento, condotto a seguito di una *due diligence* finanziaria e legale della società, impiegano di massima dai tre ai sei mesi e prevedono la l'offerta di condizioni del mutuo (ad esempio nei tassi di interesse) in relazione al livello di rischio ed alla complessità delle transazioni necessarie a condurre l'operazione.



## **VII. I partenariati pubblico–privato per l'innovazione del Piano europeo di ripresa economica come strumento keynesiano di stimolo all'economia**

Il «Piano europeo di ripresa economica» di cui alla Comunicazione della Commissione europea COM(2008)800, nel quale si inseriscono tre iniziative di partenariato pubblico–privato per l'innovazione tecnologica, di cui si tratterà in seguito, parte dall'assunto che la crisi finanziaria globale abbia colpito feralmente l'Unione europea: la stretta creditizia, la diminuzione dei prezzi delle abitazioni ed il crollo dei mercati azionari hanno difatti originato effetti negativi sulla fiducia dei consumatori, sul consumo stesso e sugli investimenti, i portafogli di ordini delle imprese incrementalmente ridotti ed i settori che dipendono dal credito al consumo, come l'edilizia privata e l'industria automobilistica, hanno visto i rispettivi mercati subire un forte deterioramento in molti Stati membri. La recessione ha colpito la zona Euro e diversi Stati membri. Il rischio, secondo la Commissione europea, va ricondotto a che la situazione peggiori ulteriormente, con un calo degli investimenti e degli acquisti dei consumatori tale da innescare un circolo vizioso di diminuzione della domanda, ridimensionamento dei piani aziendali, rallentamento dell'innovazione e perdite di posti di lavoro. L'Unione europea potrebbe quindi sprofondare in una recessione duratura con ulteriori contrazioni dell'economia ed aumento della disoccupazione. Si è imposta quindi, su impulso della Commissione europea, la necessità di intraprendere un'azione rapida e decisiva per invertire tale spirale discendente, mettendo a sistema tutti gli strumenti di cui l'Europa dispone. Tale Piano europeo di ripresa economica rappresenta la risposta della Commissione europea alla descritta congiuntura economica, imponendo la gravità della crisi l'adozione di una strategia coordinata, vasta e tale da far rinascere la fiducia a livello dei consumatori e delle imprese, combinando a tal fine tutti gli strumenti politici disponibili a livello unionale e nazionale. Tutti gli Stati membri sono infatti chiamati a prendere, secondo la Commissione europea, misure per gestire la crisi: interventi nazionali adeguatamente coordinati si pongono come in grado di perseguire parallelamente scopi diversi, potendo attenuare l'impatto della recessione a breve termine ma anche promuovere le riforme strutturali necessarie per sostenere l'intera Unione europea nell'uscita dalla crisi senza compromettere la sostenibilità finanziaria a lungo termine<sup>380</sup>. Gli obiettivi strategici del Piano in disamina, in particolare sono come di seguito stati individuati dalla Commissione europea: (i) stimolare rapidamente la domanda e far rinascere la fiducia tra i consumatori; (ii) ridurre il costo umano della crisi economica e attenuarne le ripercussioni sulle categorie più vulnerabili; (iii) aiutare l'Europa a prepararsi a sfruttare la ripresa della crescita non appena questa si presenterà, affinché l'economia europea possa essere in

---

<sup>380</sup> Anche per tali ragioni, il Piano in esame insiste in modo particolare sull'innovazione nelle politiche di investimento dell'Unione europea, potendo fungere da catalizzatore, combinando le politiche e i fondi dell'Unione per aiutare gli Stati membri a mantenere o promuovere investimenti tali da creare posti di lavoro, rilanciare la domanda e migliorare la capacità dell'Europa di trarre vantaggio dalla globalizzazione.

sintonia con le esigenze di competitività e con le necessità del futuro, in conformità alla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, specialmente portando avanti le necessarie riforme strutturali e sostenendo l'innovazione per la costruzione di un'economia della conoscenza<sup>381</sup>; (iv) accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di ossidi di carbonio; (v) sfruttare le sinergie ed evitare ricadute negative attraverso un'azione coordinata; (vi) avvalersi di tutti gli strumenti politici disponibili, delle politiche di bilancio, delle riforme strutturali dei mercati finanziari e dell'azione esterna; (vii) garantire una coerenza totale fra le azioni immediate e gli obiettivi dell'Unione europea a medio–lungo termine; e (viii) tenere pienamente conto della natura globale dei problemi e modulare il contributo dell'Unione europea in funzione delle risposte internazionali<sup>382</sup>.

In tale contesto ed al fine di sostenere l'innovazione nella produzione industriale, con particolare riferimento all'industria delle costruzioni e del settore automobilistico, che hanno recentemente assistito ad un crollo della domanda a causa della crisi e che si trovano a dover fare fronte a notevoli sfide anche connesse alla fase di transizione verso il *greening*, la Commissione europea ha lanciato tre importanti partenariati per l'innovazione tecnologica tra il settore pubblico e quello privato.

## **VII.1 Il Partenariato «Fabbriche del futuro»**

Partenariato pubblico–privato per l'innovazione nel settore industriale «Fabbriche del futuro» («*Factories of the Future*»). Questo partenariato, la cui dotazione prevista dalla Commissione europea è pari a 1,2 miliardi di Euro, è volto ad incentivare l'uso della tecnologia nei processi produttivi con l'obiettivo di aiutare i produttori manifatturieri dell'Unione europea, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, mediante l'incremento delle basi tecnologiche di produzione e lo sviluppo – integrazione delle tecnologie abilitanti del futuro, quali

---

<sup>381</sup> Una delle chiavi di volta del Piano in analisi è rappresentata da un forte sostegno, in chiave antirecessiva e di investimento verso il futuro, alle politiche di ricerca e sviluppo. Ad avviso della Commissione europea infatti la crisi finanziaria ed il conseguente giro di vite sulle risorse finanziarie, tanto pubbliche quanto private, potrebbero indurre a rinviare, o addirittura a tagliare, investimenti già previsti nei settori dell'innovazione e dell'istruzione, come è d'altronde già accaduto in passato quando l'Europa ha attraversato periodi di recessione. Guardando in retrospettiva, tali decisioni hanno provocato, sempre secondo la Commissione europea, enormi perdite di capitali e di conoscenze, con effetti disastrosi per la crescita e per le prospettive occupazionali europee a medio e a lungo termine. Tuttavia, vi sono stati anche esempi di Paesi europei che, in periodi di difficoltà economiche, hanno avuto la lungimiranza di incrementare le spese in ricerca scientifica e tecnologica, gettando così le basi per una forte posizione nel campo dell'innovazione.

<sup>382</sup> Scopo primario della Commissione europea nel Piano in analisi è quindi quello di aumentare significativamente gli investimenti in ricerca e sviluppo, coinvolgendo gli Stati membri ed il settore privato nell'incrementare i propri investimenti previsti in materia al fine di stimolare la crescita e la produttività, cercando anche di strutturare opportunità innovative al fine di incentivare l'aumento degli investimenti del settore privato in tale ambito, ad esempio mediante gli strumenti degli incentivi, delle sovvenzioni o altre tipologie di agevolazioni finanziarie.

le tecnologie ingegneristiche per macchinari adattabili a processi industriali, le tecnologie dell'informatizzazione e quelle utilizzando materiali avanzati.

## **VII.2 Il Partenariato «Edifici energeticamente efficienti»**

Partenariato pubblico-privato per l'innovazione nel settore delle costruzioni «Edifici efficienti sul piano energetico» («*Energy-efficient Buildings*»). Tale partenariato si basa sulla volontà della Commissione europea di realizzare un'iniziativa nel settore edile che promuova le tecnologie verdi e lo sviluppo di sistemi e materiali ad alta efficienza energetica in edifici nuovi o rinnovati, al fine di ridurre radicalmente il consumo energetico e le emissioni di CO<sub>2</sub> (calcolando che, attualmente, gli edifici assorbono il 40% dei consumi energetici totali). L'iniziativa è volta a contenere una forte componente legislativa e di standardizzazione-certificazione, prevedendo anche l'istituzione di una rete degli appalti delle autorità regionali e locali<sup>383</sup>.

## **VII.3 Il Partenariato «Auto verdi»**

Partenariato pubblico-privato per l'innovazione nel settore automobilistico «Auto Verdi» («*Green Cars*»). Tale partenariato è volto a fare ricorso ad un'ampia gamma di tecnologie per infrastrutture energetiche intelligenti, essenziali per compiere un effettivo progresso nell'uso delle fonti energetiche rinnovabili e non inquinanti nonché nel campo della sicurezza e della fluidità del traffico, utilizzando finanziamenti da parte delle Istituzioni unionali, della Banca europea per gli investimenti, dell'industria e degli Stati membri, con una dotazione globale non inferiore 5 miliardi di Euro. In tale contesto, la Banca europea per gli investimenti è chiamata a concedere ai produttori ed ai fornitori nel settore dell'*automotive* linee di credito a tassi agevolati per finanziare l'innovazione, in particolare per tecnologie che migliorino la sicurezza e l'efficienza ambientale delle auto, con particolare riferimento ai veicoli elettrici. Nell'iniziativa devono, nella visione della Commissione europea, essere integrate anche misure a favore della domanda (come ad esempio la riduzione da parte degli Stati membri delle imposte di immatricolazione e di circolazione per le auto a basse emissioni con un relativo impegno per la rottamazione delle auto più datate ed inquinanti). Inoltre, la Commissione europea si propone di sostenere lo sviluppo di una rete degli appalti pubblici delle autorità regionali e locali, che consenta di raggruppare la domanda di autobus e di altri veicoli «puliti» e di accelerare l'attuazione dell'iniziativa «CARS21»<sup>384</sup>.

---

<sup>383</sup> La dotazione prevista per il partenariato in analisi ammonta ad 1 miliardo di Euro, oltre all'eventuale supportato mediante altre azioni specifiche tematicamente adiacenti previste in altri programmi di ricerca sulle infrastrutture e sull'efficienza energetica.

<sup>384</sup> Decisione della Commissione europea 2010/C 280/08 che istituisce un gruppo di alto livello sulla competitività e la crescita sostenibile dell'industria automobilistica nell'Unione europea e Comunicazione della Commissione europea COM(2007) 22 recante «Un quadro normativo competitivo nel settore automobilistico per il XXI secolo – Posizione della Commissione sulla

### **VIII. Il Partenariato pubblico-privato per la ricerca nel settore della sicurezza nell'Unione europea e l'ESRIF – *European Security Research and Innovation Forum* quali esempi di applicazione di partenariati alle attività di sviluppo tecnologico di beni pubblici puri**

La Comunicazione della Commissione europea COM(2007)511 in commento analizza le possibili forme di partenariato pubblico-privato, attuate o da attuare, dall'Unione europea nel settore della sicurezza. Questa Comunicazione si ricollega, non solo per affinità di settore ma anche per l'analisi di possibili implementazioni di modelli di *partnerhip* fra settore pubblico e privato, alla Comunicazione della Commissione europea COM(2007)764<sup>385</sup> incentrata sull'industria europea per la difesa. Le premesse di scopo da cui la Commissione europea parte si riferiscono all'assunto a mente del quale le minacce che l'Europa è chiamata ad affrontare in materia di sicurezza presentano diversi profili critici, complessità e sempre maggiore valenza transnazionale nel loro impatto, anche a causa della sempre più attuale indissociabilità tra la sicurezza interna e quella esterna. In tale contesto, uno dei principali obiettivi dell'Europa deve consistere, nella visione della Commissione europea, appunto nel preservare i valori di società aperta e di libertà civili rispondendo al tempo stesso alle crescenti minacce in materia di sicurezza. Per assolvere a tale funzione, l'Europa, alle parole della Commissione europea, deve parallelamente proteggere la propria economia e competitività contro la minaccia al funzionamento delle infrastrutture economiche di base con particolare riferimento alle *essential facilities* di trasporto, di energia e di informazione<sup>386</sup>. La tecnologia infatti è in grado di agevolare l'individuazione dei traffici di materie pericolose e migliorare i controlli alle frontiere al fine di impedire che, ad esempio, i mercanti di esseri umani, i trafficanti di droga ed i terroristi possano approfittare del fatto che i controlli delle frontiere interne sono stati soppressi nell'area Schengen<sup>387</sup>. Alla luce di quanto sopra la Commissione europea ha notevolmente aumentato le risorse destinate alla ricerca e all'innovazione in materia di sicurezza: il 7° Programma Quadro è infatti stato fortemente orientato verso tale tema al fine di sviluppare le tecnologie necessarie per garantire la sicurezza dei cittadini contro minacce quali il terrorismo e la

---

relazione finale del gruppo ad alto livello CARS 21: un contributo alla strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione».

<sup>385</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2007)764 recante «Una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva».

<sup>386</sup> L'attuazione di una politica di sicurezza efficace in Europa richiede infatti ad avviso della Commissione europea l'adozione di un insieme completo di strumenti afferenti ai settori dell'informazione, della giustizia, dell'economia, delle finanze e dell'innovazione tecnologica, essendo in un mondo in piena trasformazione e sempre più tecnologico, pressoché impossibile garantire la sicurezza senza il sostegno della conoscenza e della tecnologia. A tale proposito le ricerche in materia di sicurezza e di innovazione hanno anche la caratteristica di generare misure e soluzioni pratiche per sostenere l'attuazione di una politica volta a rendere la vita quotidiana dei cittadini europei maggiormente sicura senza imporre inutili vincoli aggiuntivi.

<sup>387</sup> Soluzioni e sistemi innovativi e sofisticati possono inoltre, alle parole della Commissione europea, contribuire ad evitare la frode sui documenti d'identità, in particolare mediante l'utilizzazione della biometria sui visti, passaporti, permessi di soggiorno e altri documenti.

criminalità, le catastrofi naturali e gli incidenti, rispettando al tempo stesso i diritti fondamentali della persona e tenendo conto degli aspetti sociali coinvolti<sup>388</sup>.  
Altresì anche il settore privato riveste un ruolo importante da svolgere: lo sviluppo di capacità di sicurezza adeguate richiede infatti una base industriale forte e concorrenziale, che dipende a sua volta dall'individuazione dei bisogni dei clienti per i quali sono creati i nuovi prodotti, sistemi e servizi<sup>389</sup>. Evoluzioni in tal senso, secondo la Commissione europea, potrebbero essere fatte nel migliorare i modi in cui i sistemi di sicurezza funzionano e comunicano, principalmente mediante l'elaborazione di norme comuni, lo scambio di buone prassi su come performare i processi di acquisizione, il coordinamento dei programmi di ricerca europei e nazionali sulla sicurezza, la promozione ed il coinvolgimento delle piccole e medie imprese nella catena di approvvigionamento, il coinvolgimento degli utilizzatori finali e la formulazione di una strategia di cooperazione internazionale<sup>390</sup>. Per facilitare quanto sopra dettagliato la Commissione europea ha avviato la costituzione di un forum per lo sviluppo del dialogo pubblico-privato nel settore della ricerca e dell'innovazione denominato «ESRIF – *European Security Research and Innovation Forum*» basato su un precedente analogo comitato consultivo europeo per la ricerca in materia di sicurezza. Tale Forum è reso strumento del macro obiettivo unionale di sviluppare su base continuativa la promozione di un'area di giustizia, libertà e sicurezza nell'Unione europea attraverso la ricerca sulla sicurezza<sup>391</sup>.

---

<sup>388</sup> In particolare il Programma Quadro per la giustizia, la libertà e la sicurezza finanziaria «Sicurezza e tutela delle libertà» è incentrato sulla cooperazione operativa e sulla ricerca avente ad oggetto le decisioni politiche nel settore della prevenzione e nella lotta contro la criminalità e il terrorismo. In tale settore l'investimento pubblico è, ad avviso della Commissione europea necessario essendo gli utilizzatori finali delle applicazioni e delle tecnologie di sicurezza principalmente organismi pubblici e governativi.

<sup>389</sup> Paiono infatti numerose le sfide politiche di portata generale che devono essere affrontate al fine di continuare a sviluppare una base industriale di settore concorrenziale e di rispondere alle esigenze di sicurezza del settore pubblico e dei cittadini.

<sup>390</sup> Lo sviluppo e l'attuazione di un'efficace strategia di ricerca in materia di sicurezza richiedono pertanto nella visione della Commissione europea la partecipazione di tutte le parti interessate dei settori pubblico e privato, sia a livello nazionale che europeo, dovendo gli obiettivi strategici specifici del dialogo pubblico-privato sulla ricerca e l'innovazione in materia di sicurezza maggiormente incentrarsi nel: (i) riunire su base continuativa i soggetti interessati, tanto pubblici quanto privati, al fine di analizzare questioni settoriali di portata generale, facilitare la valutazione dei rispettivi punti di forza e delle risorse disponibili, identificare le aree di potenziale sinergia o di programmazione comune; (ii) identificare proposte per elaborare un piano strategico di ricerca e di innovazione in materia di sicurezza con il coinvolgimento di soggetti nazionali ed europei, esponendo una visione comune e chiara dei bisogni e delle priorità della ricerca europea in materia di sicurezza; e (iii) mutuare su base continuativa idee, opinioni e *best practices* al fine di utilizzare al meglio le capacità esistenti e di migliorare l'utilizzazione della tecnologia nei settori riguardanti la sicurezza facendo anche un più efficiente utilizzo dei vari strumenti di finanziamento unionali rivolti al settore.

<sup>391</sup> Uno dei principali obiettivi delle politiche di sicurezza unionali consiste infatti nel prevenire ed individuare le minacce interne contro la sicurezza del territorio dell'Unione, della propria popolazione e delle infrastrutture, realizzando a tal fine numerose azioni relative alla sicurezza in vari settori, quali la ricerca, i trasporti e l'energia, la società dell'informazione, l'ambiente e la salute.

A mente della Commissione europea nel momento stesso in cui protegge il diritto dei cittadini europei alla sicurezza, l'Unione europea incoraggia e tutela la libertà di lavorare e di circolazione, il primato del diritto, la libertà di espressione e di associazione, il diritto alla confidenzialità ed alla protezione dei dati e il diritto a un processo equo, potendo la ricerca sulla sicurezza contribuire significativamente a tutelare tali principi. In tale contesto un dialogo tra i settori pubblico e privato nel settore della ricerca sulla sicurezza si pone, sempre ad avviso della Commissione europea, come particolarmente pertinente al fine di raggiungere: (i) un aumento della sicurezza delle infrastrutture e dei servizi di utilità pubblica con l'obiettivo di proteggere le infrastrutture critiche ed i servizi essenziali da qualunque danneggiamento o interruzione causati da atti di terrorismo, catastrofi naturali, negligenze, incidenti, pirateria informatica o altre attività criminali, sviluppando soluzioni tecnologiche efficaci, come anche ribadito in diverse atti della Commissione europea sul tema<sup>392</sup>; (ii) una maggiore efficacia nella lotta contro la criminalità organizzata ed il terrorismo al fine di migliorare le attività investigative sviluppando strumenti sicuri per lo scambio di informazioni, con particolare riferimento nell'individuazione, la localizzazione, la tracciabilità, l'identificazione e la neutralizzazione delle sostanze CBRNE (chimiche, biologiche, radiologiche, nucleari ed esplosive) e delle armi a radiofrequenze; (iii) un miglioramento globale della sicurezza per i cittadini basandosi sull'assunto che in caso di minaccia contro la sicurezza delle società europee, la tecnologia rappresenta uno strumento decisivo di prevenzione e di reazione solo se associata a disposizioni organizzative e sociali ad esempio concernenti i sistemi di trattamento dati che devono nel prossimo futuro vedere incrementare i propri livelli di tutela dei dati personali e di confidenzialità, fornendo al tempo stesso gli strumenti per un'applicazione trasparente e responsabile della legge avvalendosi delle possibilità offerte, in particolar modo nel settore in parola, da forme di interazione fra settore pubblico e privato; (iv) un aumento delle capacità di sorveglianza intelligente e di controllo alle frontiere affrontando tale tema nel contesto di una gestione integrata delle frontiere in modo da garantire gli scambi ed i movimenti legittimi delle persone, sostenere il «sistema Schengen», gli sforzi delle autorità nazionali e quelli di FRONTEX<sup>393</sup>, avvalendosi della standardizzazione e dell'adozione di disposizioni legislative e regolamentari al fine di sviluppare soluzioni originali, affidabili e flessibili per identificare i movimenti illegali, il traffico di droga, di armi e di sostanze illecite, con l'obiettivo di disorganizzare le reti, garantendo al contempo la tracciabilità, la sicurezza delle catene di approvvigionamento delle merci e la standardizzazione della logistica adottando soluzioni evolute per ridurre i costi unitari ed i tempi di

---

<sup>392</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)163 relativa alla protezione delle infrastrutture critiche informatizzate – Comunicazione della Commissione europea COM(2009)149 recante «Rafforzare la preparazione, la sicurezza e la resilienza per proteggere l'Europa dai ciberattacchi e dalle ciberperturbazioni» – Comunicazione della Commissione europea COM(2006)786 e Libro verde relativo a un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche COM(2005)576.

<sup>393</sup> v. Regolamento (CE)2007/2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

controllo ed incentrando le attività di ricerca e di sviluppo tecnologico in *partnership* pubblico-privato su strumenti di sorveglianza di ultima generazione come *unmanned aerial vehicle* e sistemi satellitari di monitoraggio terrestre<sup>394</sup>. Proseguendo nell'analisi, nella propria linea di azione su l'applicazione di modelli di partenariato pubblico-privato nel settore della ricerca e sviluppo nel mercato della sicurezza, la Commissione europea si sofferma su come un programma congiunto di ricerca sulla sicurezza che coinvolga tutti i soggetti europei, siano essi attivi nel settore pubblico che privato, nel campo dell'offerta o in quello della domanda, ed attento ai bisogni degli utilizzatori, possa risultare perno per la creazione di condizioni ottimali per una programmazione maggiormente coerente della ricerca e per un'attrazione di finanziamenti a sostegno dell'innovazione, dovendosi stimolare gli investimenti del settore privato verso le priorità strategiche di ricerca, in modo tale da integrare gli investimenti pubblici, rafforzando parallelamente la competitività del mercato della sicurezza dell'Unione europea<sup>395</sup>. La necessità di stabilire un collegamento tra la ricerca in materia di sicurezza ed i soggetti pubblici e privati, ad avviso della Commissione europea, comporta inoltre l'affrontare numerose sfide tuttora largamente disattese, quali: (i) il rafforzamento del dialogo tra la domanda e l'offerta di tecnologie e di soluzioni di sicurezza al fine di ottenere una visione comune maggiormente chiara dei bisogni e delle priorità della ricerca europea in materia di sicurezza; (ii) un migliore coordinamento delle risorse, attualmente frammentarie, a sostegno della

---

<sup>394</sup> Gli obiettivi sopra menzionati rappresentano, ad avviso della Commissione europea, anche una significativa opportunità per la competitività dell'industria europea nel settore della ricerca sulla sicurezza operando questa in un mercato complesso ed eterogeneo con applicazioni nel settore civile e nella difesa ed essendo le tecnologie e le soluzioni adottate intrinsecamente collegate a numerosi settori nell'ambito dei quali sono sviluppate ed, in particolare, il trasporto, l'energia, l'ambiente, la società dell'informazione, le telecomunicazioni e la salute; dovendosi ad avviso della Commissione europea, implementare una politica industriale efficace per sostenere il mercato della sicurezza con particolare riferimento alla regolamentazione, alla standardizzazione, all'accesso al capitale di rischio ed ad una strategia di ricerca coerente e fonti costanti di finanziamento.

<sup>395</sup> Con riferimento alla standardizzazione, campo di vocata applicazione del dialogo fra settore pubblico e privato, la Commissione europea evidenzia come le norme tecniche, se efficacemente strutturate, possano essere strumenti validi per tutti i soggetti interessati, con particolare riferimento al settore pubblico nel proprio ruolo di acquirente di beni e servizi ed a quello industriale, costituendo le norme di standardizzazione tecnica un elemento essenziale per la creazione di un mercato nel settore della sicurezza a livello europeo. Primario ruolo per quanto concerne le politiche di standardizzazione tecnica nel campo della sicurezza è rivestito, nelle parole della Commissione europea, dal CEN - *European Committee for Standardization* che ha anche attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro sulla «Tutela e la sicurezza del cittadino» denominato «BT/WG161», ha condotto analisi sul coordinamento delle attività di standardizzazione nel settore della sicurezza. Per quanto concerne l'altrettanto primario ruolo assegnato al summenzionato ESRIF, ad avviso della Commissione europea, tale Organismo è chiamato a contribuire ad identificare i settori prioritari per la creazione di norme tecniche a livello europeo con particolare riferimento all'accessibilità delle stessa da parte delle piccole e medie imprese anche mediante l'elaborazione di una mappa dell'insieme della catena di approvvigionamento della tecnologia di sicurezza civile che contempra un'analisi degli aspetti economici della sicurezza al fine di promuovere iniziative di identificazione e definizione di possibili avanzamenti futuri del settore in parola.

ricerca sulla sicurezza tra i vari livelli europeo, nazionale e regionale, oltre che tra le parti interessate dei settori pubblico e privato, al fine di consentire di sfruttare al massimo le capacità esistenti e di intensificare lo scambio di informazioni per evitare inutili duplicazioni e per migliorare la cooperazione sulle questioni transfrontaliere; (iii) una rafforzata collaborazione fra i preposti organismi europei di settore, quali Europol, FRONTEX, l'Agenzia europea per la difesa<sup>396</sup> anche con organizzazioni internazionali; (iv) un miglioramento delle sinergie tra i vari elementi della sicurezza europea (politica, attuazione, standardizzazione, ricerca e altre attività collegate) a livello europeo ed a livello nazionale; (v) il coinvolgimento degli utilizzatori finali delle tecnologie per la sicurezza attraverso modalità multidisciplinari che partano sin dall'ideazione delle linee di ricerca; ed (vi) il miglioramento dell'*outreach*, dell'accesso e dello sfruttamento dei risultati delle ricerche tanto di prodotto quanto di processo<sup>397</sup>. Per raggiungere quanto sopra, ruolo primario nella Comunicazione della Commissione europea COM(2007)511 è attribuito al citato ESRIF – *European Security Research and Innovation Forum* il cui obiettivo è volto a sostenere i decisori in materia di sicurezza civile fornendo loro la tecnologia e la base di conoscenze adeguate, instaurando e incoraggiando un programma continuativo e congiunto di ricerca sulla sicurezza a medio e a breve termine, con il coinvolgimento di tutti i soggetti europei, compresi quelli dei Paesi associati al 7° Programma Quadro, provenienti dai settori dell'offerta o della domanda o dagli ambienti accademici<sup>398</sup>. Tale programma dovrebbe, alle parole della Commissione europea, contenere una tabella di marcia della ricerca basata sulle esigenze degli utilizzatori finali, pubblici e privati, e sulle tecnologie di sicurezza più sofisticate, la cui attuazione dovrebbe essere strettamente seguita da tutte le parti interessate cercando di riunire esigenze e competenze dei settori dell'offerta e della domanda in materia di ricerca sulla sicurezza<sup>399</sup>.

---

<sup>396</sup> v. Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa.

<sup>397</sup> L'approcciare le tematiche sopra menzionate ed in definitiva migliorare il fattore tecnologico nel settore della sicurezza è inoltre in grado, nella visione della Commissione europea, di contribuire in modo significativo all'obiettivo di crescita dell'occupazione, dal momento che l'industria europea ha l'opportunità di diventare un attore principale del mercato mondiale della sicurezza ad elevato contenuto innovativo, essendo a tale fine indispensabile riunire i soggetti attivi sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta in materia di tecnologie e soluzioni, le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri.

<sup>398</sup> Secondo la Commissione europea come quanto delineato si pone in grado di rappresentare la base della costituzione di un solido dialogo-partenariato fra Istituzione ed industria nel settore della ricerca europea in materia di sicurezza e innovazione, instaurando un clima di reciproca fiducia tra tutte le parti interessate e costituendo un fondamento per l'ideazione di soluzioni di sicurezza evolute a vantaggio dei cittadini dell'Unione europea.

<sup>399</sup> Funzioni complementari dell'ESRIF, oltre al costituire piattaforma perenne di *partnership* pubblico-privata nel settore dell'innovazione tecnologica applicata alla sicurezza, sono, nella visione della Commissione europea: (i) il rafforzamento un dialogo pubblico-privato in grado di aprire nuove prospettive per l'utilizzazione delle tecnologie e creare un'atmosfera di fiducia reciproca e di cooperazione intersettoriale; (ii) la diffusione di un pensiero innovativo per rispondere alle minacce emergenti e promuovere lo sviluppo delle opportunità e i futuri progressi nelle scienze, nelle tecnologie e in altri settori delle scienze sociali; (iii) l'analisi continuativa delle



## **IX. I Partenariati europei per l'innovazione come modello contrattuale per la *cross fertilization* fra competenze della ricerca di base ed applicata**

I Partenariati europei per l'innovazione proposti nell'ambito dell'Iniziativa Faro Europa 2020 «L'Unione europea dell'innovazione», delineano un approccio strategico per affrontare le carenze del sistema europeo di ricerca e innovazione in modo da accelerare le innovazioni in grado di apportare un contributo significativo per rispondere con efficacia alle sfide che la società si trova ad affrontare. In questo modo si mira a stimolare la competitività a livello europeo, contribuendo alla creazione di posti di lavoro e alla crescita economica. I Partenariati europei per l'innovazione costituiscono infatti, nella visione della Commissione europea, una modalità di condivisione delle competenze e delle risorse rispetto a priorità politiche cruciali, tramite la mobilitazione ed il collegamento di tutte le parti interessate, attraverso i diversi settori, le diverse politiche e al di là dei confini nazionali, affinché i cittadini possano usufruire più velocemente dei potenziali vantaggi derivanti dai progressi basati sull'innovazione tecnologica.

### **IX.1 Partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua**

Nella Comunicazione COM(2012)216 la Commissione europea illustra come inondazioni, scarsità d'acqua e siccità abbiano enormi conseguenze ambientali, sociali ed economiche. La presenza di acque caratterizzate da livelli di qualità insufficienti rappresenta una minaccia per la salute pubblica e la biodiversità; inoltre, la fornitura di acqua potabile e di servizi igienici continua a rappresentare un problema, sia in Europa che altrove. Per gestire in modo sostenibile la pressione crescente sulle risorse idriche, appaiono, a mente della stessa Istituzione, necessari approcci innovativi. L'importanza dell'innovazione nel settore della gestione delle risorse idriche è un fattore riconosciuto dagli Stati membri dell'Unione Europea. La significatività dell'impegno da parte dell'Europa per una gestione sostenibile dell'acqua in quanto risorsa fondamentale emerge altresì chiaramente dall'Iniziativa Faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»<sup>400</sup> nell'ambito della strategia Europa 2020. La relativa tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse evidenzia gli incrementi di efficienza che è possibile ottenere. La Commissione europea è impegnata allo

---

necessità previste per quanto riguarda la capacità di sicurezza, alla luce delle minacce presenti e future, in base a valutazioni sistematiche della vulnerabilità, e in base alle capacità dell'offerta di fornire le tecnologie e le soluzioni auspiccate. In alcuni casi, ciò dovrebbe anche portare alla definizione dei bisogni degli utilizzatori normali sia pubblici che privati; e (iv) l'integrazione di tutte le catene di approvvigionamento delle innovazioni in Europa con particolare riferimento agli utilizzatori finali, la comunità scientifica, l'industria ed in particolare le piccole e medie imprese, contribuendo, mediante il coinvolgimento di detti soggetti ad arricchire il dibattito pubblico europeo sulle questioni di sicurezza, di tecnologia e di innovazione.

<sup>400</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione europea COM(2011) 21 recante «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa Faro nell'ambito della strategia Europa 2020».

scopo nell'elaborazione di un piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee, che rappresenta una tappa fondamentale nel macroprogramma verso l'efficienza nell'impiego delle risorse. Tale documento è, secondo la Commissione europea, volto a rappresentare la risposta politica alle sfide costituite dai problemi e dalle lacune in materia di attuazione dell'attuale quadro per la gestione delle risorse idriche dell'Unione europea. Tale progetto ed il Partenariato europeo per l'innovazione è previsto infatti debbano essere messi a punto in stretto coordinamento, onde garantire l'integrazione tra approcci innovativi e provvedimenti sul fronte della domanda, nell'ottica di definire e poi attuare una politica di gestione delle risorse idriche europee, basandosi su di un piano d'azione per l'ecoinnovazione focalizzato sulle tecnologie in grado di ridurre le pressioni sull'ambiente e di colmare il divario tra ricerca e mercato<sup>401</sup>. Liberare il potenziale d'innovazione nel settore della gestione delle risorse idriche potrà infatti contribuire, secondo la Commissione europea, in modo significativo alla creazione di posti di lavoro, alla crescita economica ed alla competitività in Europa: un aumento dell'1% nel tasso di crescita dell'industria idrica in Europa può rappresentare tra 10.000 e 20.000 nuove posizioni occupazionali, così che l'Europa possa riuscire a sfruttare queste nuove e importanti opportunità, potendo assumere un ruolo sempre più importante nel mercato globale della tecnologia e dell'innovazione nel settore idrico. Si è in presenza, alla lettera della Commissione europea, di importanti potenzialità in grado di rafforzare la competitività e la crescita del settore europeo dell'acqua, che comprende 9.000 piccole e medie imprese attive e che fornisce, nel solo comparto delle società di approvvigionamento idrico, 600.000 posti di lavoro diretti: queste potenzialità esistono anche per altri settori collegati al comparto dell'acqua (ad esempio industrie che utilizzano acqua o di ricerca e sviluppo nell'ambito idrico), dove l'innovazione è in grado di generare una maggiore efficienza operativa, anche alla luce del fatto che il mercato mondiale dell'acqua è in rapida crescita e si ritiene che possa raggiungere un giro d'affari di oltre i 1000 miliardi di Dollari entro il 2020. I settori europei connessi alle risorse idriche operano già a livello mondiale per sviluppare soluzioni innovative ma, spesso, non traggono vantaggio dalla successiva commercializzazione di queste ultime. Eliminando gli ostacoli che impediscono al mercato di progredire e promuovendo i vantaggi comparativi dell'Europa per quanto riguarda la catena del valore dell'innovazione, si incentiveranno, nelle parole della Commissione europea, le imprese europee a presentare soluzioni sul mercato e quindi a realizzare pienamente il loro potenziale economico. Attraverso soluzioni innovative che rispondano alle sfide connesse alla gestione delle acque è possibile, sempre a detta della citata Istituzione, sostenere direttamente obiettivi ambientali di più vasta portata, ad

---

<sup>401</sup> I cittadini, i diversi contesti sociali, l'agricoltura e le industrie registreranno, secondo la Commissione europea, sempre maggiore bisogno di soluzioni innovative per rispondere alla necessità di utilizzare le risorse idriche in modo più efficace ed efficiente. Il ricorso ad un atteggiamento innovativo ed ad un uso maggiormente intelligente dell'innovazione potrà, nelle intenzioni unionali, potenzialmente consentire alle nuove soluzioni di giungere sul mercato in modo più rapido ed efficace, rispondendo contemporaneamente alle esigenze degli utilizzatori finali nelle aree urbane, rurali e industriali.

esempio la protezione del nostro capitale naturale e degli ecosistemi, nonché della biodiversità dalla quale essi originano. Inoltre, ogni soluzione innovativa nel settore dell'acqua potabile e del trattamento delle acque reflue scaturisce in vantaggi per la salute pubblica e ciò, a sua volta, è in grado di produrre risparmi significativi anche nell'ambito sanitario. Le soluzioni volte a migliorare la protezione nelle e delle zone a rischio di inondazioni possono infine contribuire anche a migliorare la sicurezza pubblica ed a prevenire eventuali conseguenti perdite economiche. In mancanza di un'efficace politica di stimolo dell'innovazione, l'Europa rischia, secondo la Commissione europea, di non essere in grado di realizzare il proprio potenziale sui mercati mondiali per quanto riguarda l'innovazione nel settore idrico e, quindi, potrebbe essere inopportuno costretta ad acquisire altrove le tecnologie per poter affrontare le sfide che l'attendono in questo settore, ciò anche alla luce di studi dimostranti come le pressioni concorrenti che pesano sulle già scarse risorse idriche potrebbero condurre entro il 2030 ad una carenza pari al 40% dell'approvvigionamento idrico mondiale, che inciderà anche su larga parte d'Europa. Si prevede a tale proposito che la concorrenza per l'accesso ad acque pulite comporterà un numero sempre maggiore di problematiche di ordine sociale, economico, ambientale e geopolitico a livello mondiale. Le sfide connesse alla qualità e alla quantità dell'acqua sono perciò, secondo la Commissione europea, assolutamente rilevanti. Una percentuale importante delle acque dolci europee rischia di non raggiungere gli obiettivi stabiliti nella Direttiva quadro europea in materia di acque entro il 2015. Secondo un'analisi preliminare effettuata nel 2009, il 30% delle acque superficiali ed il 38% delle acque sotterranee corrono il rischio di non raggiungere un «buono stato», avendo ciò anche effetti negativi sulla biodiversità e sulla salute pubblica ed essendo d'ostacolo alla fornitura dei servizi ecosistemici<sup>402</sup>. La risposta dell'Unione europea, secondo la relativa Commissione, si deve incentrare sulla tutela delle risorse idriche e sulla promozione di una crescita economica sostenibile, fenomeni questi interdipendenti e che richiedono un approccio integrato. Il Partenariato europeo per l'innovazione in esame è volto perciò ad agevolare la ricerca di soluzioni innovative a sostegno di un'efficace politica idrica dell'Unione europea ed a

---

<sup>402</sup> Per quanto riguarda la quantità di acqua, va notato che la carenza idrica e la siccità colpiscono già un terzo del territorio dell'Unione europea, a latitudini diverse, facendo registrare incremento scalare sia in termini di superfici che di popolazione interessate. Inoltre, negli ultimi dieci anni, l'Europa è stata vittima di oltre 175 disastrose inondazioni che hanno provocato morti, evacuazione di persone ed ingentissime perdite economiche. Si prevede che questo tipo di minacce possa aumentare a causa dei cambiamenti climatici, degli sviluppi socio-economici e della crescente domanda di acqua da parte del settore agricolo per produrre cibo e biomassa. I processi di urbanizzazione e di rapida industrializzazione, cui si aggiungono i cambiamenti in campo demografico, hanno accelerato l'insorgere di problemi connessi all'acqua, evidenziati altresì dall'invecchiamento delle infrastrutture di approvvigionamento idrico, un problema, questo, che rappresenta un'ulteriore sfida. Inoltre, i guadagni a livello di efficienza e interazione tra acqua ed energia saranno sempre più importanti in un'ottica di gestione sostenibile delle risorse idriche. Per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo, il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio in materia di acqua potabile e impianti igienico-sanitari contribuisce a combattere la povertà ed ad promuovere lo sviluppo economico di milioni di esseri umani.

contribuire a liberare il potenziale innovativo del settore industriale e commerciale, conferendo a quest'ultimo un vantaggio competitivo. Oltre a ricorrere a nuovi approcci nella ricerca e nello sviluppo tecnologico si pone necessario utilizzare anche nuovi approcci nei settori del finanziamento, delle ICT, della *governance*, della pianificazione territoriale, delle istituzioni, della gestione e di altre discipline, avvalendosi di nuovi modelli di interazione. Le conoscenze e la tecnologia nel settore delle risorse idriche dell'Unione europea appaiono, secondo la Commissione europea, all'avanguardia ma disorganiche. Il Partenariato europeo per l'innovazione è allo scopo volto a creare una massa critica raggruppando le risorse distribuite tra settori e Paesi diversi, promuovendo la concorrenza e condizioni di parità. Un'azione condotta a livello europeo può infatti facilitare il coordinamento delle iniziative, la prevenzione di inutili duplicazioni, la definizione di obiettivi comuni, l'ampliamento di scala delle iniziative ed una più rapida messa a punto di soluzioni innovative. Il Partenariato europeo per l'innovazione in analisi si propone infatti di utilizzare al meglio le risorse esistenti e di suggerire azioni per le quali è necessario un ulteriore sostegno. Inoltre, un approccio a livello dell'Unione europea è volto a consentire di realizzare le economie di scala necessarie per sviluppare, attuare, e promuovere la diffusione di soluzioni innovative<sup>403</sup>. Le misure a livello della domanda (fra le quali, a titolo esemplificativo, si individuano gli appalti, i quadri normativi e l'elaborazione di norme) sono di fondamentale importanza per la diffusione ed il recepimento delle innovazioni relative all'acqua e sono poste alla base del partenariato in analisi. Essendo la normativa europea è un motore importante per l'innovazione e per le imprese, il partenariato è volto a facilitare soluzioni innovative che confluiranno nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche in materia. Gli appalti indetti dalle Amministrazioni e dalle aziende di fornitura e distribuzione pubbliche e riguardanti il settore dell'acqua hanno il potenziale necessario per divenire un fattore chiave per lo sviluppo e per l'adozione di soluzioni innovative. Altri quadri normativi, quali quelli sulla progettazione ecocompatibile<sup>404</sup>, potrebbero essere considerati strumenti pertinenti per migliorare la diffusione sul mercato di progetti innovativi che sostengano gli obiettivi politici, nonostante il fatto che potrebbe essere comunque necessario sviluppare nuove norme in materia o aggiornare quelle esistenti. Gli strumenti dell'Unione europea che si incentrano sull'offerta di innovazione, ad esempio nel settore del finanziamento della ricerca e dello sviluppo, devono essere, secondo la Commissione europea, adeguatamente collegati alle azioni incentrate sulla domanda nonché alle misure ed alle politiche necessarie per promuovere l'innovazione. Nel Partenariato europeo per l'innovazione in disamina si intende infatti far confluire, da un lato, la dimensione costituita dalla ricerca e

---

<sup>403</sup> Le risorse idriche non sono limitate da confini amministrativi. Le caratteristiche transfrontaliere della gestione delle risorse idriche necessitano, alle parole della Commissione europea, di un approccio europeo globale e integrato da applicare a livello di bacino idrografico, come indicato nella politica europea nel settore dell'acqua. In questo scenario il coordinamento regionale e internazionale appare come uno strumento importante per il conseguimento di questo obiettivo.

<sup>404</sup> Si veda a tale proposito la Direttiva 2009/125/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia.

dall'innovazione e, dall'altro, le misure collegate alla domanda presenti in settori diversi, in modo da ridurre i tempi di commercializzazione in virtù di uno sviluppo in grado di sostenere azioni a livello sia nazionale che dell'Unione europea, ovvero riesaminando la normativa e proponendo nuove norme, accelerando l'approvazione dei prodotti e i processi di formazione o attuando nuove strategie per gli appalti pubblici. Tutto ciò dovrebbe condurre il partenariato a creare opportunità transfrontaliere per le imprese, in particolare quelle di piccole e medie dimensioni, in modo che possano trovare *partner* con i quali sviluppare, in tutta l'Unione europea, soluzioni innovative.

In linea con le sfide e le opportunità di cui sopra e considerando l'importanza di un intervento a livello europeo, il Partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua è volto a contribuire, anche alla luce di quanto sopra, al raggiungimento degli obiettivi globali della politica europea in questo settore, definiti dalla Direttiva quadro in materia di acque e dalla tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, superando inoltre le difficoltà di esecuzione. Più specificamente, gli obiettivi strategici del Partenariato europeo per l'innovazione, da conseguire entro il 2020, sono individuati dalla Commissione europea nei seguenti: (i) fornire a tutti gli utilizzatori risorse idriche sicure, disponibili ed a buon mercato, garantendo al contempo la presenza di sufficienti risorse idriche per l'ambiente; (ii) conseguire un relativo disaccoppiamento tra l'esaurimento delle risorse idriche e il livello di attività economica nei settori chiave dell'Unione europea (compresi quelli dell'energia, dell'agricoltura e dell'industria chimica); e (iii) mantenere e migliorare il buono stato delle acque nei bacini fluviali di tutta l'Unione europea sia in termini di qualità, quantità ed uso che nel contesto delle crescenti pressioni sulle risorse idriche<sup>405</sup>. Il raggiungimento di tali obiettivi dovrebbe comportare, secondo la Commissione europea, i seguenti benefici in termini di competitività e di innovazione: (i) una sensibile diminuzione della tempistica per la commercializzazione delle innovazioni in materia di acque in Europa rispetto ad economie che presentano un grado di sviluppo analogo, cercando di rendere l'Europa l'esponente di punta nel mercato mondiale delle soluzioni innovative che affrontano in modo efficace le sfide connesse con il settore idrico; (ii) un aumento entro il 2030 del fatturato

---

<sup>405</sup> Per poter misurare i progressi nel conseguire questi obiettivi strategici e incentivare la partecipazione attiva delle parti interessate, è necessario stabilire, secondo la Commissione europea, alcuni obiettivi che riflettano i vari settori coinvolti, integrati nell'obiettivo strategico e nel partenariato stesso. Gli obiettivi dovranno essere ulteriormente sviluppati all'interno del piano strategico di attuazione in modo che il partenariato europeo per l'innovazione possa raggiungere i seguenti obiettivi entro il 2020: (i) tutti i piani di gestione dei bacini idrografici dovranno essere attuati entro il 2015. In presenza di sempre maggiori pressioni sull'acqua, gli obiettivi continueranno ad essere soddisfatti e l'impatto della siccità e delle inondazioni verrà ridotto al minimo grazie a colture più adattate, a una maggiore ritenzione idrica dei terreni e a sistemi di irrigazione più efficienti. Si ricorrerà ad opzioni alternative per l'approvvigionamento idrico solo quando non siano praticabili opportunità di risparmio meno costose; (ii) le perdite idriche dovranno essere ridotte a livelli sostenibili in tutta l'Unione europea, grazie a innovazioni incentrate sulle regioni nelle quali le perdite costituiscono il problema più grave; (iii) l'estrazione di acqua dovrà attestarsi al di sotto del 20% delle risorse idriche rinnovabili disponibili in tutte le regioni.

realizzato nell'Unione europea del 20% dalle ecoindustrie collegate alla gestione dell'acqua ed un incremento delle relative opportunità occupazionali di un ulteriore 20%; e (iii) l'introduzione di pratiche sostenibili per la gestione dell'acqua sul mercato mondiale, da integrarsi con attività di cooperazione in materia di acque tra l'Unione europea e degli Stati membri con i Paesi limitrofi e con i Paesi in via di sviluppo<sup>406</sup>.

Al fine di ottimizzare le attività intese a ridurre gli ostacoli all'innovazione, a sviluppare soluzioni negoziabili e ad elaborare strategie di divulgazione, sono stati proposti dalla Commissione europea tre settori prioritari per l'innovazione: (SP1) «gestione delle acque urbane», (SP2) «gestione delle acque rurali» e (SP3) «gestione delle acque industriali». A seguito di ampie consultazioni, tale approccio ha ottenuto un vasto sostegno da parte dei soggetti interessati. Il ricorso a tali tre settori prioritari<sup>407</sup> si pone come un approccio pragmatico ai fini

---

<sup>406</sup> Il Partenariato europeo per l'innovazione in disamina deve essere realizzato, secondo le intenzioni indicate dalla Commissione europea mediante il seguente cronoprogramma: (i) entro il 2013 concordare un piano strategico di attuazione e fungere da piattaforma per le parti interessate, pubbliche e private, in modo che esse collaborino efficientemente allo sviluppo di soluzioni innovative rivolte alle sfide connesse alla gestione dell'acqua; (ii) entro il 2014 creare una piattaforma-mercato virtuale destinata alle innovazioni in materia di acqua, che consenta agli attori della domanda e dell'offerta di collaborare su tutto il territorio europeo; (iii) entro il 2015 mostrare i primi risultati delle azioni volte a eliminare i principali ostacoli all'innovazione a livello dell'Unione europea, degli Stati membri e delle regioni, in modo da garantire che la normativa e gli strumenti finanziari sostengano le innovazioni; ed (iv) entro il 2020 presentare soluzioni già testate, diffuse e realizzate su scala più ampia, rivolte alle principali sfide connesse alla gestione dell'acqua.

<sup>407</sup> In particolare il settore tematico della «gestione delle acque urbane» si basa sulla considerazione di contesto in base alla quale la gestione delle risorse idriche urbane è sottoposta a pressioni sempre maggiori a causa della crescente urbanizzazione (si prevede che nel 2050 oltre l'80% della popolazione presente nei Paesi dell'Unione europea sia urbanizzata). Si pone come necessario quindi adottare un approccio integrato che ponga al centro il ciclo idrico urbano e che coinvolga tutti i soggetti interessati che possano incidere sulle sfide in materia di acqua o siano in grado di far fronte a problemi in questo settore. Tra questi figurano gli operatori del settore ma anche i cittadini e le amministrazioni locali, in modo da garantire l'accettazione e l'assorbimento delle innovazioni. Sarà estremamente importante, a mente della Commissione europea, trovare soluzioni innovative che si concentrino sul rapporto tra acqua ed energia, sull'efficienza idrica (domestica e industriale), sulla qualità dell'acqua, sulle infrastrutture idriche, sulle attività ricreative, sulla salute pubblica e sulla sensibilizzazione degli utenti verso le tecnologie dell'informazione. Il lavoro progredirà di concerto con l'iniziativa della Commissione europea «Città intelligenti e comunità intelligenti», di cui si tratta nel presente lavoro, con particolare riferimento ai settori dell'energia, dei trasporti e delle ICT. Il settore tematico della «gestione delle acque rurali» si basa sull'assunto che nelle zone rurali, la biodiversità, l'agricoltura, la pianificazione territoriale e la gestione dell'uso del terreno si influenzano vicendevolmente e possano entrare in concorrenza per l'accesso alle risorse idriche disponibili. Inoltre, le aree rurali hanno la possibilità di svolgere un ruolo importante nella prevenzione delle alluvioni e nell'alleviare gli effetti della carenza idrica e della siccità. Il Partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua è chiamato a tale proposito a gestire l'interfaccia tra la gestione delle risorse idriche a livello delle aziende agricole, l'assegnazione di risorse idriche in agricoltura, a livello di bacino idrografico e di corpo idrico, e le pressioni sulla qualità delle acque, coordinandosi con il partenariato sulla produttività e la sostenibilità in agricoltura, trattato nella presente dissertazione, chiamato ad affrontare questioni relative alla qualità e alla quantità dell'acqua a livello delle aziende agricole. In ultimo il settore tematico della «gestione delle acque

dell'organizzazione delle attività produttive del Partenariato europeo per l'innovazione grazie a un gruppo coerente di soggetti interessati che sono chiamati ad affrontare sfide molto simili. Il partenariato sull'acqua è volto a concentrarsi sulla diffusione di tali innovazioni presso l'industria ed in particolare le piccole e medie imprese, ciò di concerto con il Partenariato europeo per l'innovazione relativo alle materie prime per il quale si rimanda alla relativa sezione del presente lavoro. Secondo la Commissione europea dovranno essere definiti una serie di temi trasversali in grado di affrontare problematiche diffuse in più settori e pertinenti alle attività di almeno due dei tre sopra citati settori tematici<sup>408</sup>. A mente della Commissione europea l'attuazione del Partenariato europeo per l'innovazione in analisi deve basarsi su di un piano strategico costituente il fondamento dal quale partire per conseguire le realizzazioni previste dal partenariato. Attraverso un approccio *bottom up*, il piano è chiamato a stabilire le priorità d'azione nell'ambito dei settori tematici ed a determinare i temi trasversali da affrontare. Il piano strategico è volto tenere inoltre pienamente conto dei pertinenti programmi di finanziamento dell'Unione europea nonché delle iniziative per ottimizzare l'impatto dei finanziamenti e contribuire al raggiungimento degli obiettivi, in modo da prendere in esame gli obiettivi del partenariato in sinergia con il piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee. Ciò recependo, l'attuazione del Partenariato europeo per l'innovazione si propone di ottenere le realizzazioni seguenti: (i) «siti per l'innovazione»: si pianifica il lancio di una prima serie di siti per l'innovazione entro il 2015 con lo scopo di individuare ostacoli all'innovazione, di sviluppare, verificare e dimostrare attività concrete, azioni, prototipi e soluzioni in linea con il piano strategico, in relazione a specifiche sfide nel settore dell'acqua<sup>409</sup>. La Commissione europea prevede che i siti per l'innovazione svolgeranno un ruolo fondamentale nell'attuazione del partenariato; (ii) «diffusione di soluzioni innovative»: il partenariato è chiamato a facilitare lo sviluppo di strategie per la diffusione di scoperte e soluzioni innovative che rispondano alle principali sfide connesse alla gestione dell'acqua, accelerando la loro penetrazione sul mercato; (iii) «affrontare gli ostacoli che si frappongono alle innovazioni nel settore dell'acqua»: lo sviluppo di soluzioni che consentano di portare sul mercato delle soluzioni valide, e di diffonderle con successo, è frenato da una serie di ostacoli rientranti nella regolamentazione o normalizzazione, ma anche di ordine finanziario, tecnico e sociale. Il partenariato, a tale proposito, è deputato a

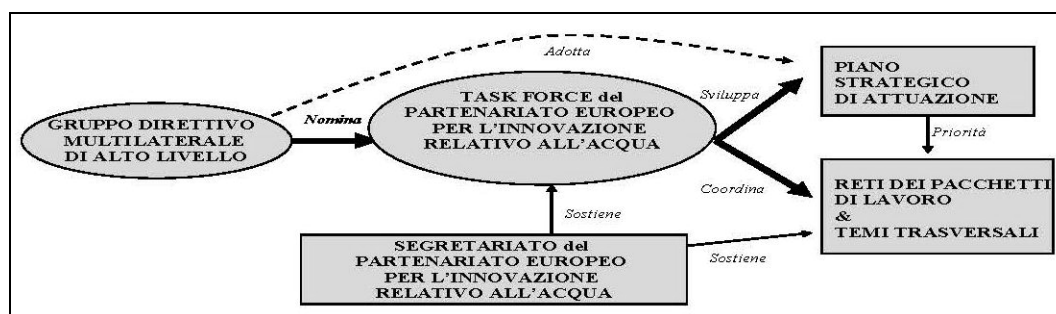
---

industriali» parte dalla considerazione che le innovazioni nei processi industriali, le applicazioni delle tecnologie informatiche e le nuove tecnologie per un trattamento più efficace delle acque, ridurranno i costi e il fabbisogno energetico e limiteranno l'inquinamento. Per le industrie ad elevato consumo d'acqua, ad esempio quelle che producono energia o prodotti chimici, le innovazioni che consentono di aumentare l'efficienza idrica nei processi di produzione avranno effetti positivi e consentiranno di ridurre la loro impronta idrica.

<sup>408</sup> Questi potrebbero includere, a titolo esemplificativo, la gestione dei bacini idrografici, i cambiamenti climatici e l'acqua, l'interconnessione energia/risorse idriche, la gestione delle risorse idriche, la cooperazione allo sviluppo nel settore idrico, l'ingegneria finanziaria o la normalizzazione.

<sup>409</sup> Le proposte potranno consistere in veri e propri siti dimostrativi ma si potrà trattare anche di progetti di cooperazione o dello sviluppo di reti.

facilitare l'individuazione dei principali ostacoli all'innovazione. Esso deve procedere, inoltre, ad una mappatura delle misure e delle azioni necessarie per superare le strozzature e per accelerare le innovazioni e le nuove scoperte in ogni fase della catena del valore, dalla ricerca al mercato; e (iv) «un mercato dell'innovazione nel settore dell'acqua»: deve essere sviluppata e consolidata una piattaforma-mercato virtuale atta a consentire l'interazione tra chi incontra difficoltà in questo settore e chi invece può offrire soluzioni. Tale piattaforma-mercato dovrà essere monitorata attraverso la struttura di *governance* del partenariato da collegarsi ad altri settori d'azione.



In tema di finanziamento, il partenariato in studio è chiamato ad individuare la migliore modalità di interazione tra i vari programmi di finanziamento a livello di Unione europea, nazionale e regionale, nonché con i finanziatori privati, in modo da accelerare lo sviluppo di soluzioni innovative, ad esempio utilizzando la rete dei finanziatori dell'ecoinnovazione, istituita nel quadro del piano d'azione per l'ecoinnovazione<sup>410</sup>. In tema di *governance* del partenariato, ai sensi della Comunicazione COM(2009)479 in parola, si richiederà la partecipazione e l'impegno da parte di tutti soggetti interessati rappresentanti l'intera catena del valore dell'innovazione. Il partenariato è perciò strutturato per avvalersi delle attività e dei risultati provenienti dalle attuali iniziative europee, nazionali e regionali, nel quadro di uno stretto coordinamento<sup>411</sup>. Il modello di *governance* è volto inoltre a consentire un approccio dal basso che dia priorità a settori in cui le azioni d'innovazione possano essere portate avanti ed allo stesso tempo garantire l'impegno assunto da tutte le parti coinvolte al massimo livello decisionale. Nei piani della Commissione europea dovrà essere istituito un gruppo direttivo multilaterale di alto livello. Il gruppo direttivo dovrà essere presieduto dal Commissario europeo per l'ambiente al quale si affiancheranno altri Commissari europei, rappresentanti degli Stati membri e del Parlamento europeo, nonché

<sup>410</sup> La Commissione europea dovrà allo scopo considerare l'opportunità di sostenere le attività svolte nel quadro del partenariato tramite il 7° Programma Quadro. Gli Stati membri sono incoraggiati a includere gli investimenti pertinenti nei futuri programmi a titolo dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020.

<sup>411</sup> Si tratta di prevedere un coordinamento che coinvolga le iniziative di programmazione congiunta pertinenti, i programmi di ricerca e innovazione nazionali e regionali, le Piattaforme tecnologiche europee, i meccanismi finanziari e altri Partenariati europei per l'innovazione, nonché le iniziative in materia d'innovazione, per evitare sovrapposizioni e favorire sinergie.



un'ampia rappresentanza delle parti interessate<sup>412</sup>. Il gruppo sarà chiamato a stabilire il mandato del Partenariato europeo per l'innovazione ed ad adottare sia il piano strategico di attuazione che una tabella di marcia pluriennale fino al 2020. Il ruolo del gruppo direttivo multilaterale nella fase di attuazione dovrà essere riesaminato in seguito all'adozione del piano strategico di attuazione. Il gruppo direttivo multilaterale dovrà nominare una *task force* che ne rifletterà la composizione, collegando in tal modo il livello operativo e quello decisionale. La *task force* sarà responsabile della redazione del piano strategico di attuazione, garantendo un approccio dal basso verso l'alto. Dopo l'adozione del piano strategico, sarà possibile riesaminare la configurazione della *task force* con la possibilità di aumentare il numero di parti interessate rappresentate al suo interno nella fase di attuazione, pur mantenendo con ciò un'efficace capacità decisionale. Durante la fase di attuazione del Partenariato europeo per l'innovazione, la *task force* sarà chiamata ad assumere un ruolo strumentale nel monitoraggio dei progressi delle attività, sulla base degli obiettivi fissati oltre ad assolvere un ruolo di coordinamento che faciliti l'interscambio tra le attività del partenariato e lo sviluppo di strategie di divulgazione<sup>413</sup>. La Commissione europea dovrà agire in qualità di guida e facilitatore nell'ambito delle operazioni del Partenariato europeo per l'innovazione anche al fine di istituire un segretariato per il partenariato che si affiancherà alla *task force* per definire il piano strategico di attuazione e sostenere la fase di attuazione del partenariato stesso. La Commissione europea dovrà infine prendere, a tale scopo, in esame il piano strategico di attuazione, dopo la sua adozione, e formulare proposte su come ottimizzare le modalità attraverso cui lo stesso possa contribuire alla realizzazione degli obiettivi posti.

---

<sup>412</sup> I membri dovranno essere invitati a titolo personale e rappresenteranno l'intera catena del valore dell'innovazione.

<sup>413</sup> Per ognuno dei tre settori tematici dovranno essere istituite delle reti operative, formate da rappresentanti di tutte le parti interessate pertinenti a ciascun settore e da soggetti che partecipano ai siti per l'innovazione. Al fine di garantire il massimo scambio possibile di conoscenze ed esperienze e di promuovere l'allargamento delle attività del partenariato, le reti dovranno essere, nella visione della Commissione europea, aperte ad altre attività innovative nel settore dell'acqua in Europa. A tutti i membri delle reti dovrà essere richiesto di sottoscrivere una dichiarazione di impegno. Le reti avranno la responsabilità di coordinare i settori di lavoro, di mantenere i collegamenti con siti di innovazione e di agevolare le azioni dei Partenariati europei per l'innovazione come per l'appunto trovare opportunità di mercato, affrontare le diverse barriere che ostacolano l'innovazione, individuare possibilità di finanziamento e sviluppare strategie di divulgazione. Le attività delle reti dovranno essere coordinate e verificate dalla *task force* sopra descritta. Inoltre dovrà essere organizzata una riunione europea annuale dedicata al partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua, in modo da consentire a tutti i soggetti coinvolti di discutere le azioni da intraprendere dal partenariato. In questa riunione europea, le reti riferiranno sulle loro attività, controlleranno gli sviluppi e valuteranno i progressi ottenuti dai siti dell'innovazione. Dopo la riunione europea delle reti dei pacchetti di lavoro, i soggetti che si occupano dei temi trasversali dovranno riunirsi per discutere dei progressi ottenuti e dei settori in cui è necessario prevedere nuove azioni. In seguito dovrà essere convocata la *task force*, all'interno della quale i responsabili delle reti e dei temi trasversali riferiranno sui loro progressi e riceveranno un orientamento strategico. Nel corso di queste ultime riunioni, dovranno essere misurati i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi.

## **IX.2 Partenariato europeo per l'innovazione «produttività e sostenibilità dell'agricoltura»**

Il Partenariato europeo per l'innovazione «produttività e sostenibilità dell'agricoltura» di cui alla Comunicazione della Commissione europea COM(2012)79 si pone nella visione illustrata nella strategia «Europa 2020»<sup>414</sup>, nella quale si sottolinea il ruolo chiave della ricerca e dell'innovazione per preparare l'Unione europea alle sfide future. I recenti orientamenti per la politica agricola unionale individuano infatti nell'innovazione un fattore indispensabile per rendere pronta l'agricoltura dell'Unione europea nell'affrontare le sfide del futuro. La Comunicazione «Un bilancio per la strategia 2020»<sup>415</sup> assegna 4,5 miliardi di Euro alle attività di ricerca e innovazione in materia di sicurezza alimentare, bioeconomia e agricoltura sostenibile. Coerente con gli orientamenti strategici di «Europa 2020» e della Comunicazione «La PAC verso il 2020»<sup>416</sup> il partenariato in parola prende le mosse dalla consultazione dei soggetti interessati e da analisi di contesto come quella condotta dalla FAO secondo la quale la domanda mondiale di derrate alimentari è destinata ad aumentare del 70% entro il 2050. Tale vertiginoso aumento sarà accompagnato da una forte crescita della domanda di mangimi, fibre, biomassa e biomateriali: inevitabilmente ciò innescherà una reazione sul fronte dell'offerta da parte del settore agricolo dell'Unione europea, che è uno dei principali fornitori dei mercati agricoli di tutto il mondo. Il settore agricolo unionale rappresenta infatti il 18% delle esportazioni alimentari mondiali, per un valore di 76 miliardi di Euro. In valore di produzione l'agricoltura dell'Unione europea fornisce oltre il 40% della produzione alimentare complessiva nell'OCSE. Date le profonde differenze in termini di sviluppo economico e tecnologico all'interno del settore agricolo, il contributo alla produzione alimentare unionale varia da uno Stato membro all'altro e da una regione all'altra<sup>417</sup>.

I notevoli progressi compiuti dall'agricoltura e dalla silvicoltura nel conciliare la produzione con l'esigenza di gestire in modo sostenibile le risorse naturali e di salvaguardare l'ambiente, potrebbero però essere compromessi dal previsto

---

<sup>414</sup> Comunicazione della Commissione europea COM/2010/2020. Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

<sup>415</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)500. Un bilancio per la strategia Europa 2020.

<sup>416</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)672/5 recante «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio».

<sup>417</sup> Negli ultimi decenni si è registrato un significativo incremento della produttività dell'agricoltura, ma negli ultimi anni questa tendenza ha segnato un rallentamento nei Paesi sviluppati. Tale incremento di produttività è stato in parte conseguito sottoponendo le risorse naturali e l'ambiente a sollecitazioni pesanti. Il 45% dei terreni europei presenta problemi di qualità del suolo, evidenziati dai bassi livelli di materia organica, e quasi un quarto di essi è afflitto da un grado di erosione moderato o elevato. Ecosistemi preziosi, e con essi preziosi servizi ecosistemici, sono stati danneggiati o sono addirittura scomparsi. Circa il 40% dei terreni agricoli è esposto all'inquinamento da nitrati, con rischi per le risorse idriche. Inoltre, sempre alle parole della Commissione europea, il settore agricolo è responsabile del 9% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione europea.

incremento della produzione agricola a fronte dall'aumento della domanda mondiale. I fenomeni appena descritti non sono solo circoscritti ai comparti tecnologicamente più avanzati dell'agricoltura unionale. Il potenziale europeo è rilevantisimo anche nelle zone caratterizzate da aziende tradizionali e di piccole dimensioni. Ma se tali aziende seguiranno il modello di sviluppo attuale, le conseguenze ambientali saranno, secondo la Commissione europea, particolarmente gravi per gli *habitat* e la biodiversità esistenti, spesso molto ricchi, come pure per la funzionalità dei suoli e per le risorse idriche. Si pone quindi come necessario un cambiamento di rotta in direzione di una crescita diversa, per dar vita a una produzione di cibo, mangimi, fibre, biomassa e biomateriali secondo condizioni di competitività e sostenibilità. Per conseguire tale obiettivo, all'efficienza dell'offerta deve affiancarsi la riduzione delle ingenti perdite successive alla raccolta, senza tralasciare le necessità di adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso oculato della biodiversità ed il ripristino degli ecosistemi e dei servizi ecosistemici. Occorre porre, nella visione della Commissione europea, particolare attenzione alle particolarità di ciascun territorio ed alle potenzialità offerte dalla diversità genetica, in modo da combinare il vasto patrimonio genetico presente in Europa con le diverse pratiche agricole atte a garantire un uso ed una ripartizione migliori delle limitate risorse disponibili. Esistono, allo scopo, vari tipi di catene di approvvigionamento alimentare e le loro caratteristiche peculiari devono essere integrate: aspetti importanti delle cosiddette «filieri lunghe» sono la conservazione e il magazzinaggio, mentre le «filieri corte» pongono l'accento sulla fornitura di cibi locali e su particolari caratteristiche qualitative. I consumatori devono, secondo le intenzioni della Commissione europea, essere al centro dei summenzionati processi, in modo da orientare la produzione verso alimenti sicuri, di qualità elevata e prodotti in maniera sostenibile<sup>418</sup>. Per accrescere la produttività e la competitività dell'agricoltura è necessario, secondo la Commissione europea, innanzitutto un uso più efficiente delle risorse, per riuscire a produrre con meno acqua, meno energia, meno fertilizzanti (soprattutto a base di fosforo e azoto) e meno pesticidi. Tale obiettivo richiede anche un uso più massiccio di fonti energetiche rinnovabili e la riduzione dei rifiuti, in linea con gli orientamenti indicati nella «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»<sup>419</sup>.

---

<sup>418</sup> L'aumento della produzione deve andare di pari passo con il miglioramento della redditività economica dei produttori primari, la cui quota di valore aggiunto nella catena alimentare negli ultimi dieci anni si è progressivamente ridotta. Si nota infatti che senza un incremento della redditività delle aziende agricole, raggiungere la sostenibilità ecologica è da considerarsi obiettivo particolarmente arduo. L'incremento della produzione agricola e della sua sostenibilità sarà realizzabile solo con un ingente sforzo di ricerca e innovazione a tutti i livelli. Gli studiosi del settore e le parti interessate hanno ripetutamente sottolineato la distanza tra i risultati della ricerca scientifica e l'adozione di pratiche agricole innovative. Le nuove metodologie impiegano eccessivo tempo per arrivare sul terreno e i bisogni pratici degli agricoltori non sono comunicati in modo sufficientemente efficace alla comunità scientifica: ne consegue che l'applicazione pratica di innovazioni importanti non avviene su scala sufficientemente ampia e settori di ricerca promettenti non sempre ricevono l'attenzione che meriterebbero.

<sup>419</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)571. Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.

La sostenibilità richiede inoltre una riduzione dell'inquinamento per proteggere la qualità delle acque e la funzionalità dei suoli, oltre alla salvaguardia della biodiversità e dei servizi ecosistemici e alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra: tali soluzioni devono andare, secondo la Commissione europea, oltre la singola unità aziendale e tenere conto del contesto geografico più ampio, comprese la silvicoltura e le riserve naturali. Un potenziale di sviluppo importante in questo contesto è offerto dalla disponibilità di tecnologie adeguate: tecnologie per l'informatizzazione e l'automazione, strumenti di localizzazione satellitare e nuovi strumenti tecnologici di gestione. Per rafforzare la posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento paiono essere necessari, nelle parole della Commissione europea, approcci innovativi volti a migliorare la trasparenza, l'informazione e le capacità di gestione e a produrre nuovi prodotti di qualità. Una produzione sostenibile deve comprendere, nell'ottica delineata dalla Commissione europea, anche la sostituzione dei fattori di produzione e del prodotto con l'uso intelligente e il riciclaggio della biomassa e la bioraffinazione, senza tralasciare la riduzione delle perdite successive alla raccolta. Si tratta di una sfida per l'intera catena di approvvigionamento, dalla produzione primaria fino al consumatore, mediante la quale, modificando i modelli di consumo, i consumatori possono attenuare la spinta all'incremento della produzione primaria. La definizione di criteri di sostenibilità nei punti critici della catena di approvvigionamento contribuirebbe, infine, ad accrescere la trasparenza, la fiducia verso l'avanzamento della conoscenza in tale settore. Assunte le premesse di contesto di cui sopra, l'*European innovation partnership* in disamina mira a promuovere un settore agricolo e forestale competitivo e sostenibile, in grado di creare efficienze ambientalmente sostenibili. Il Partenariato europeo per l'innovazione in parola è volto infatti a contribuire allo sviluppo di un settore primario competitivo, che garantisca la disponibilità di derrate alimentari a livello mondiale, la diversificazione delle produzioni e dei prodotti, l'approvvigionamento a lungo termine di materie prime diverse per usi alimentari e non alimentari e una migliore ripartizione del valore aggiunto lungo la catena alimentare. Affinché l'aumento della produttività e della produzione agricola sia sostenibile, le risorse naturali devono essere gestite in modo corretto, in linea con le esigenze ambientali. Il terreno dovrà rivestire particolare importanza, perché è l'elemento attraverso il quale sarà misurato il successo o il fallimento dell'adozione di modelli di produzione più sostenibili. Il terreno è infatti la risorsa essenziale per la produzione agricola il cui utilizzo interagisce in vari modi con la qualità e la disponibilità dell'acqua, la biodiversità e la fornitura dei servizi ecosistemici<sup>420</sup>.

---

<sup>420</sup> Per la particolare vulnerabilità della risorsa suolo, i cambiamenti climatici assumono fattore essenziale sulla base delle varie funzioni svolte dallo stesso, tra cui la stabilità dei terreni, il ciclo dell'acqua, il potere tampone dei nutrienti e l'integrità biotica dei suoli che rappresentano parametri essenziali di produttività dei terreni. La funzione di pozzo di assorbimento del carbonio conferisce al suolo un ruolo essenziale nella riduzione dei cambiamenti climatici. Una gestione adeguata del suolo infatti deve riuscire, a mente della Commissione europea, ad evitarne il degrado e l'erosione, a stabilizzare le funzioni che esso svolge e contribuire all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla loro attenuazione.

Tenuto conto di queste finalità, sono stati individuati dalla Commissione europea due obiettivi principali del Partenariato europeo per l'innovazione sulla produttività e sostenibilità dell'agricoltura in analisi: (i) come indicatore per promuovere la produttività e l'efficienza del settore agricolo, esso è chiamato ad invertire entro il 2020 la recente tendenza alla diminuzione dell'incremento di produttività; e (ii) come indicatore della sostenibilità dell'agricoltura, esso è volto a garantire il raggiungimento, entro il 2020, di un livello soddisfacente di funzionalità dei suoli in Europa. Il concetto di funzionalità dei suoli abbraccia infatti la capacità produttiva dei suoli nonché il loro ruolo chiave nell'attenuazione dei cambiamenti climatici e nell'adattamento ad essi e nella stabilità degli ecosistemi<sup>421</sup>. Tra gli obiettivi operativi del Partenariato europeo per l'innovazione in disamina vi è quello di fungere da efficace collegamento tra la ricerca e la tecnologia più all'avanguardia e i soggetti interessati, tra cui gli agricoltori, le imprese, l'industria, i servizi di consulenza e le organizzazioni non governative. Ciò dovrebbe contribuire, nei piani della Commissione europea, a tradurre i risultati della ricerca in innovazione effettiva, a trasferire più rapidamente l'innovazione nella pratica, a fornire un ritorno sistematico di informazione dalla pratica alla scienza sui bisogni di ricerca, a rafforzare lo scambio di conoscenze ed a diffondere la consapevolezza della necessità di unire le forze per investire nell'innovazione sostenibile<sup>422</sup>. Ulteriori elementi di scenario, riportati dalla Commissione europea nella Comunicazioni in analisi, si basano su fatto che attualmente il settore agroalimentare fornisce lavoro a 17 milioni di persone (7,6% dell'occupazione totale) e produce il 3,5% del valore aggiunto lordo totale dell'Unione europea. Il Partenariato europeo per l'innovazione in parola è chiamato, in tale contesto, a rafforzare la posizione dell'agricoltura unionale come settore competitivo e capace di usare le risorse in modo efficiente e contribuire a rendere maggiormente sostenibili il settore forestale e le pratiche di utilizzo del suolo. Dovranno rientrare nel Partenariato europeo per l'innovazione, e ne trarranno vantaggio, anche i settori a monte e a valle che forniscono tecnologie *green* ai produttori primari.

Per sviluppare pienamente il loro potenziale, occorre, secondo la Commissione europea, rafforzare il ruolo degli agricoltori nella catena di approvvigionamento. L'evoluzione della domanda dei consumatori, che chiedono prodotti alimentari sani, sicuri e di qualità elevata, indica infatti la crescente importanza dei mercati locali. L'aumento costante del mercato di derrate alimentari, mangimi, fibre, biomateriali e bioenergia offre prospettive di sviluppo economico, occupazione e opportunità di innovazione sociale. L'uso della diversità genetica europea apre un enorme potenziale di sviluppo. In mancanza di un motore d'innovazione come il

---

<sup>421</sup> Sebbene tali obiettivi principali riguardino la produzione primaria, il PEI in oggetto è chiamato ad affrontare anche le numerose interazioni che si verificano lungo l'intera catena di approvvigionamento, fino al consumatore. Gli obiettivi specifici del PEI dovranno essere elaborati durante la sua attuazione concreta, onde tenere conto degli orientamenti strategici delle politiche su cui si basa.

<sup>422</sup> Il PEI in oggetto intende infatti realizzare sinergie attraverso lo scambio tra i *partner* in diversi ambiti strategici, settori, iniziative e progetti, contribuendo in tal modo a migliorare l'efficacia degli strumenti d'azione esistenti e integrandoli, se necessario, con nuovi interventi.

Partenariato europeo per l'innovazione in disamina, secondo la Commissione europea, l'agricoltura unionale potrebbe incorrere in significative difficoltà nell'accrescere la produzione evitando l'ulteriore deterioramento delle capacità produttive e delle risorse naturali, in particolare il suolo, l'acqua e i servizi ecosistemici<sup>423</sup>. Gli Stati membri e i soggetti interessati hanno ripetutamente manifestato un forte interesse nel promuovere l'innovazione nel settore agricolo attraverso un'impostazione su scala unionale. In risposta a tali esigenze, il partenariato è volto ad incoraggiare i *partner* operanti a diversi livelli istituzionali e geografici e in diversi settori a collaborare e a sfruttare l'immenso potenziale di sinergie nell'agroeconomia. Particolari sforzi, nelle intenzioni della Commissione europea, dovranno essere posti in particolare sull'utilizzo delle opportunità offerte da diversi settori d'intervento, in particolare la politica agricola comune, la politica di ricerca e innovazione dell'Unione europea, la politica di coesione, la politica in materia di ambiente e cambiamenti climatici, la politica in materia di consumatori e salute, la politica dell'istruzione e della formazione, la politica industriale e la politica dell'informazione<sup>424</sup>. Le azioni poste in essere dal partenariato in progetto, secondo la Commissione europea, dovranno articolarsi in fasi sequenziali ed in particolare articolate dalla ricerca di base alla diffusione dei risultati della ricerca, allo sviluppo di prodotti e tecniche fino alla loro integrazione nel processo di produzione. Un ruolo significativo dovrà inoltre essere ricoperto anche dalle procedure di certificazione in modo da amplificare il maggior valore aggiunto dei prodotti della ricerca. Per trasferire i risultati della ricerca nelle pratiche agricole, il Partenariato europeo per l'innovazione in oggetto è chiamato ad avvalersi di una serie di politiche esistenti, in particolare la politica di sviluppo rurale della PAC e la politica in materia di ricerca e innovazione dell'Unione europea, per finanziare azioni innovative concrete. Mentre i programmi di sviluppo rurale si attuano infatti generalmente entro i confini precisi delle regioni contemplate dal programma, soprattutto a livello locale, regionale o nazionale, le azioni innovative a livello interregionale, transfrontaliero, o unionale devono essere cofinanziate dalla politica unionale nel campo della ricerca e dell'innovazione. Si pone quindi come opportuno, secondo la Commissione europea, combinare sinergie con le opportunità offerte dalla politica di coesione, in particolare attraverso strategie regionali per l'innovazione e programmi di cooperazione transnazionale e interregionale.

Il valore aggiunto del Partenariato sulla produttività e sostenibilità dell'agricoltura è dato, nella visione di detta Istituzione, in primo luogo dalla sua capacità

---

<sup>423</sup> Ulteriore compito del partenariato in progetto è quello di contribuire a garantire il sequestro del carbonio ed a contenere le emissioni di gas serra nonché a ridurre il fabbisogno di energia. Una migliore conoscenza delle problematiche nutrizionali modificherà infatti il comportamento dei consumatori, con conseguenti vantaggi in termini di diversificazione e di qualità dei prodotti.

<sup>424</sup> Dovranno essere garantiti una stretta collaborazione e scambi di esperienze con altri partenariati europei per l'innovazione, tra cui i Partenariati europei per l'innovazioni sulle materie prime e sull'acqua, trattati nel presente lavoro. L'ultimo, in particolare, appare interconnesso con il partenariato in disamina, in quanto riguardante anche le infrastrutture idriche e la ripartizione delle risorse idriche nelle zone rurali, la gestione delle risorse idriche e la riduzione dell'inquinamento idrico a livello delle aziende agricole.

potenziale di orientare verso l'innovazione le politiche esistenti e in secondo luogo dalla sua natura di piattaforma dinamica in grado di collegare tra loro gli agricoltori, i soggetti interessati e i ricercatori. Le azioni previste dovranno essere realizzate, secondo la Commissione europea, per il tramite di gruppi operativi, che avranno un ruolo primario, con la partecipazione di soggetti quali agricoltori, studiosi, consulenti, organizzazioni del terzo settore e imprese. I gruppi operativi dovranno formarsi attorno a tematiche di interesse e realizzare progetti volti a collaudare e ad applicare pratiche, processi, prodotti, servizi e tecnologie innovativi. A livello transfrontaliero o unionale, i gruppi operativi sono infatti chiamati ad agire in particolare tramite iniziative di *cluster* e progetti pilota e dimostrativi in modo che le azioni concrete possano essere alimentate dalla base di conoscenze fornita dal quadro unionale per la ricerca e l'innovazione. Dovrà essere allo scopo istituita una struttura di *network* del Partenariato europeo per l'innovazione in studio nell'ambito di reti per lo sviluppo rurale, oltre a facilitare attività a livello unionale, nazionale, regionale e locale così da favorire la costituzione dei gruppi operativi e fornire informazioni sulle opportunità offerte dalle politiche dell'Unione europea nel settore. Tali reti sono chiamate ad assolvere, nella visione della Commissione europea, un ruolo di mediazione per migliorare la comunicazione e la cooperazione tra il mondo della scienza e quello della pratica quotidiana, favorendo la condivisione di esperienze e delle buone prassi, provvedendo inoltre ad implementare un meccanismo di ritorno sistematico di informazione volto a includere negli obiettivi della ricerca le esigenze della pratica quotidiana<sup>425</sup>. A livello di *governance* il Partenariato europeo per l'innovazione in analisi dovrà essere guidato, nel progetto elaborato dalla Commissione europea, da un Comitato direttivo di alto livello, composto da un numero ristretto di rappresentanti degli Stati membri e dei soggetti interessati, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda, nominati su mandato personale, volto anche a fornire consulenza strategica ed orientamenti mediante un piano strategico di attuazione deputato ad individuare i settori d'intervento prioritari ed elaborare raccomandazioni sulle modalità con cui conseguire gli obiettivi del Partenariato europeo per l'innovazione. I lavori di tale Comitato direttivo dovranno andare di pari passo con il pieno coinvolgimento degli Stati membri e delle parti interessate nelle azioni concrete e nel seguito da dare al medesimo partenariato. Tali finalità potranno essere perseguite anche attraverso gruppi di riflessione e seminari tematici, che saranno organizzati dalla rete.

---

<sup>425</sup> La riuscita dell'attuazione del PEI in trattazione richiederà, secondo la Commissione europea, la comunicazione ed il trasferimento delle conoscenze pertinenti da parte della comunità scientifica europea attiva nella ricerca in svariate discipline. Ci si attende sul punto un notevole stimolo alla discussione e allo sviluppo di orientamenti tematici coerenti e pertinenti da parte delle iniziative di programmazione congiunta, del comitato permanente della ricerca agricola in ambito ERA-NET e delle Piattaforme tecnologiche europee, per le quali si rimanda alla relativa sezione. Tali iniziative, in grado di contribuire al dibattito sulle potenziali azioni innovative e alle discussioni sulle esperienze realizzate, possono infatti incoraggiare la costituzione di gruppi operativi con il compito di moltiplicare le azioni innovative. La rete PEI dovrà, a complemento, contribuire a rendere ottimale il collegamento tra tali iniziative, mentre le attività di monitoraggio e valutazione ne garantiranno la corretta attuazione.

Il Partenariato europeo per l'innovazione dovrà basarsi inoltre, secondo lo schema proposto nella Comunicazione in analisi, sulle politiche unionali già esistenti mentre il finanziamento, l'attuazione e l'individuazione delle priorità di azione dovranno basarsi sui meccanismi previsti da tali politiche. Nell'ambito della politica di sviluppo rurale, gli Stati membri sono infatti invitati a definire fasi intermedie quantificate, anche per l'innovazione, in funzione degli obiettivi di Europa 2020. La politica dell'Unione europea nel campo della ricerca e dell'innovazione dovrà sostenere inoltre progetti in linea con gli orientamenti strategici e i meccanismi decisionali presenti nel Programma Quadro «Orizzonte 2020»<sup>426</sup> trattato nel presente lavoro. La rete del Partenariato europeo per l'innovazione dovrà utilizzare i meccanismi esistenti di rendicontazione e interazione con gli Stati membri e le autorità di gestione per lo sviluppo rurale, compresi il comitato per lo sviluppo rurale e i comitati di sorveglianza. In tema di scopi del partenariato in studio, per tradurre nella pratica agricola tecnologie, metodi e processi nuovi e per creare uno spazio dedicato all'orientamento e alle questioni pratiche pare necessario, a mente della Commissione europea, adottare un'impostazione *bottom-up*, combinata con un'efficace attività in rete. Sotto tali premesse il Partenariato europeo per l'innovazione in progetto non dovrà basarsi su un solo modello di innovazione, tenendo anche conto del fatto che l'innovazione può esplicarsi in ambito tecnologico, non tecnologico o sociale e può basarsi sia su pratiche nuove che tradizionali. In particolare scopi del Partenariato europeo per l'innovazione dovranno essere: (i) «l'aumento della produttività agricola, della produzione e uso più efficiente delle risorse»: in questo settore di interventi di innovazione si mira infatti ad incrementare la produzione agricola garantendo nel contempo l'uso efficiente e sostenibile delle risorse. Sistemi di produzione a bassi consumi intermedi dovrebbero essere finalizzati all'uso sostenibile dei nutrienti (come fosforo e azoto) e dei pesticidi, all'uso ottimale dell'energia, dell'acqua e delle risorse genetiche e a ridurre la dipendenza dai fattori di produzione esterni<sup>427</sup>; (ii) «un'innovazione a sostegno della bioeconomia»: si ritiene a ciò opportuno adattare soluzioni innovative applicate all'intera catena di approvvigionamento e alla bioeconomia, individuando soluzioni per la bioraffinazione, il riciclaggio e l'uso intelligente della biomassa prodotta dai materiali di scarto delle colture e dei boschi e dai rifiuti alimentari, valorizzandone il potenziale a cascata senza ridurre la sostanza organica presente nei suoli. Meriterebbe attenzione, alle parole della Commissione europea, anche le possibilità di sostituire la produzione di proteine da parte del settore primario con

---

<sup>426</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)808. Programma Quadro di ricerca e innovazione Orizzonte 2020».

<sup>427</sup> Occorre compiere, secondo la Commissione europea, progressi sul fronte della difesa fitosanitaria integrata, del controllo biologico delle fitopatie e dei parassiti, migliorare l'utilizzo dei prodotti fitosanitari e ridurre le emissioni di gas serra generate dalla produzione animale e dai suoli. Soluzioni di riciclaggio e di riduzione delle perdite successive alla raccolta permetterebbero di attenuare le sollecitazioni esercitate sulle risorse naturali. Andrebbe inoltre esplorato il potenziale delle tecnologie verdi, come le ICT, l'agricoltura di precisione e sistemi di allarme fitosanitario.



alghe o processi di biofermentazione<sup>428</sup>; (iii) «favorire la biodiversità, servizi ecosistemici e funzionalità del suolo»: a tale scopo l'innovazione tesa a rafforzare una gestione agricola e pratiche forestali improntate alla sostenibilità favorisce anche i servizi ecosistemici e la funzionalità dei suoli<sup>429</sup>; (iv) «creazione di prodotti e servizi innovativi per la catena integrata di approvvigionamento»: in questo ambito l'obiettivo della Commissione europea è quello di elaborare e diffondere prodotti, dispositivi e servizi innovativi mettendo in piedi una catena di approvvigionamento trasparente e sostenibile<sup>430</sup>; (iv) «maggiore qualità e sicurezza degli alimenti e stili di vita sani»: in tale ambito la Commissione europea parte dalla premessa secondo la quale la scelta informata dei consumatori è essenziale per dare segnali all'intera catena di approvvigionamento. I campi d'azione potrebbero comprendere la qualità degli alimenti e la loro sicurezza, ad esempio attraverso l'elaborazione di nuovi programmi di qualità alimentare e di trattamento sanitario del patrimonio zootecnico. Si potrebbero studiare la bioprospezione e il potenziale delle piante medicinali in quanto fonte di materia prima. Altri campi di interesse potrebbero essere il trattamento naturale degli animali e delle piante e nuovi metodi di analisi delle qualità biologiche degli alimenti. Il ricorso a strumenti destinati a modificare i modelli di consumo ed a strumenti corrispondenti di istruzione, informazione e apprendimento potrebbe contribuire a migliorare la salute pubblica, insieme all'uso di ingredienti sani nei prodotti ottenuti attraverso la ricerca sui nutrienti e la selezione nella riproduzione degli animali. Azioni a favore degli imballaggi intelligenti, oltre che sul piano dell'istruzione e dell'informazione, potrebbero infine coadiuvare, alle parole della Commissione europea, i consumatori a partecipare attivamente alla riduzione delle perdite successive alla raccolta.

---

<sup>428</sup> Si potrebbe inoltre, sempre secondo la predetta Istituzione, valutare la possibilità di selezionare specie animali e vegetali per accrescere la produzione, ridurre le emissioni e/o migliorare la resistenza alle malattie ed ottenere prodotti finali di qualità più elevata e che presentino migliori profili nutrizionali.

<sup>429</sup> Occorre porre l'accento, secondo la Commissione europea, in particolare sui sistemi agroecologici integrati, come la valorizzazione della biodiversità dei suoli, il sequestro del carbonio, la ritenzione di acqua, la stabilità e la resilienza dell'ecosistema e le funzioni di impollinazione. Le soluzioni potrebbero a ciò incentrarsi sulla gestione dei terreni, sulla pianificazione territoriale integrata e su nuovi sistemi agroforestali, come pure su metodi naturali di conservazione degli ecosistemi. L'ottimizzazione dell'uso delle risorse genetiche, i sistemi di produzione biologica/a basso uso di mezzi di produzione, l'aumento della diversità genetica in agricoltura e lo sviluppo del biorisanamento dei suoli inquinati, insieme a strategie innovative di adattamento ai cambiamenti climatici sono altri settori da prendere in considerazione.

<sup>430</sup> Si dovrà infatti porre sforzi sul miglioramento dei sistemi di informazione e sugli strumenti di gestione dei rischi, tenendo conto delle caratteristiche dei prodotti e dei processi di produzione, come la valutazione comparativa, le norme di sostenibilità, l'impronta ecologica, l'analisi del ciclo di vita, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti, ed i sistemi di certificazione. Le soluzioni potrebbero comprendere l'innovazione gestionale che permetta agli agricoltori di rafforzare il loro ruolo nella catena di approvvigionamento, ad esempio nell'ambito di organizzazioni di produttori e di filiere alimentari corte. Nuovi strumenti di diagnostica dovrebbero aiutare a monitorare le prestazioni ambientali e sociali delle aziende agricole. Le soluzioni potrebbero contemplare anche lo sfruttamento dell'intero ventaglio di diversità genetica a disposizione, la creazione di opportunità nuove e più sostenibili e l'introduzione di innovazioni istituzionali (ad esempio l'istituzione di mercati del carbonio).

### **IX.3 Partenariato europeo per l'innovazione nell'ambito dell'invecchiamento attivo e in buona salute**

Il Partenariato europeo per l'innovazione nell'ambito dell'invecchiamento attivo e in buona salute di cui alla Comunicazione COM(2012)83 parte dalla premessa di scopo secondo la quale l'invecchiamento demografico è una delle principali sfide cui si trova a fare fronte l'Europa. Recenti proiezioni indicano infatti che nei prossimi cinquanta anni il numero di cittadini europei di età uguale o superiore a sessantacinque anni raddoppierà, passando da 87 milioni nel 2010 a 148 milioni nel 2060. Tale tendenza rappresenta una sfida per le autorità pubbliche, i decisori politici, le imprese ed il settore *no-profit*, soprattutto poichè si presenta in un periodo caratterizzato da una sempre maggiore pressione sui bilanci pubblici, dal continuo calo nel numero degli operatori sanitari e da una crescente domanda di prodotti e servizi di assistenza da parte della popolazione anziana. Qualora non venisse affrontata in maniera decisa, questa transizione demografica metterà, come sottolineato dalla Commissione europea, in serio pericolo la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari e di assistenza. La spesa pubblica in ambito sanitario rappresenta infatti allo stato attuale il 7,8% del prodotto interno lordo nell'Unione europea ed entro il 2060 si stima che, a causa dell'invecchiamento demografico, la spesa per l'assistenza a lungo e a breve termine aumenterà del 3% rispetto al prodotto interno lordo. Promuovere un invecchiamento attivo e in buona salute è rilevante sia per migliorare la qualità della vita dei cittadini anziani, aiutandoli a contribuire alla società man mano che invecchiano, sia per ridurre l'insostenibile pressione esercitata sui sistemi sanitari.

<b>AREA DI INTERVENTO PRIORITARIO</b>	<b>INTERVENTO SPECIFICO</b>
Processo di alfabetizzazione sanitaria, responsabilizzazione del paziente, programmi in materia di etica e aderenza, utilizzando strumenti e servizi innovativi	Identificazione di soluzioni innovative per assicurare una migliore aderenza alla terapia a livello regionale
Gestione personalizzata della salute	Individuazione di soluzioni innovative per migliorare la gestione della salute personale e prevenire le cadute negli anziani
Prevenzione e diagnosi precoce del declino funzionale, sia fisico che cognitivo, negli anziani	Contributo alla prevenzione del declino funzionale e delle condizioni di fragilità
Sviluppo di capacità e riproducibilità dei sistemi integrati di assistenza efficienti grazie a strumenti e servizi innovativi	Promozione di modelli di cura per le malattie croniche, incluso il ricorso alla telesorveglianza a livello regionale
Prolungamento della vita attiva e indipendente mediante soluzioni aperte e personalizzate	Sviluppo di soluzioni basate sulle ICT per aiutare gli anziani a restare indipendenti, maggiormente attivi e mobili più a lungo
Piattaforma di scambi tematica: innovazione in termini di edifici, città e ambienti adatti alle persone anziane	Promozione dell'innovazione in termini di edifici, città e ambienti adatti alle persone anziane

Data la valenza vitale delle tematiche di cui sopra per l'Unione europea, il Partenariato europeo per l'innovazione di cui si tratta è stato selezionato dalla

Commissione europea quale principale iniziativa pilota per affrontare la sfida rappresentata dall'invecchiamento demografico della popolazione. Esso mira ad aumentare di due anni la speranza di vita in buona salute dei cittadini dell'Unione europea entro il 2020 e si prefigge di raggiungere tre obiettivi per l'Europa, migliorando la salute e la qualità della vita degli anziani, nonché la sostenibilità e l'efficienza dei sistemi di assistenza, e creando opportunità di crescita e commerciali per le aziende impegnate nel settore. Il partenariato in oggetto mira a riunire i soggetti coinvolti del settore pubblico e privato al fine di accelerare l'utilizzo delle principali innovazioni, promuovendone l'impegno nel mettere in campo misure a livello di offerta e di domanda in tutti i settori e nell'intero sistema di innovazione. Il partenariato rappresenta, secondo la Commissione europea, un'opportunità per contribuire a conseguire gli obiettivi strategici delle Iniziative Faro di «Europa 2020»<sup>431</sup>: «L'Unione europea dell'innovazione»<sup>432</sup>, «L'agenda digitale europea»<sup>433</sup>, «Le nuove competenze per nuovi posti di lavoro»<sup>434</sup> e «La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale»<sup>435</sup>. Tali obiettivi ed approcci, inoltre, sono conformi ai principi ed agli scopi della strategia europea in materia di sanità denominata «Un impegno comune per la salute»<sup>436</sup>. Il piano strategico di attuazione in relazione al Partenariato europeo per l'innovazione in disamina è stato adottato dal gruppo direttivo del partenariato e concentra il proprio intervento su tre settori fondamentali: (i) «prevenzione, *screening* e diagnosi precoce»; (ii) assistenza e cure; e (iii) invecchiamento attivo e vita indipendente. All'interno di ciascuno dei settori, si prevede un numero limitato di interventi integrati da una serie di priorità trasversali, quali le condizioni generali, le conoscenze comprovate e i finanziamenti.

A mente della Commissione europea il partenariato in oggetto rappresenta un'opportunità per accelerare l'innovazione e mettere a frutto le sinergie esistenti all'interno e tra le diverse priorità e politiche a livello dell'Unione europea, nazionale e regionale. Anche sotto tale luce il partenariato riveste un ruolo prezioso, in quanto assicura una massa critica e favorisce il riconoscimento politico dell'invecchiamento attivo e in buona salute, avendo un notevole valore aggiunto, definendo una visione positiva comune in materia di invecchiamento e fornendo un quadro globale d'azione convenuto di comune accordo dalle parti coinvolte. Il sostegno specifico che si renderà necessario, secondo la Commissione europea, per il buon esito degli interventi previsti dal partenariato in analisi, dipenderà dai progetti concreti presentati nella fase successiva. Le discussioni nel corso della preparazione del piano hanno infatti evidenziato la necessità di un solido quadro di sostegno a livello sia europeo che nazionale,

---

<sup>431</sup> Comunicazione della Commissione europea COM/2010/2020 recante «Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

<sup>432</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)546.

<sup>433</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)245.

<sup>434</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)682.

<sup>435</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010)758.

<sup>436</sup> Libro bianco della Commissione europea COM(2007)630 recante «Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell'UE per il periodo 2008–2013».

regionale e locale<sup>437</sup>. La proposta legislativa della Commissione europea<sup>438</sup> di procedere a una revisione della normativa dell'Unione europea sulla protezione dei dati evidenzia inoltre la necessità di adottare un approccio specifico nei confronti dei dati sanitari, garantendo agli individui il diritto alla tutela, all'accesso e all'uso delle informazioni personali, inclusi i dati sanitari, nonché sostenendo gli interessi legittimi associati alla tutela della salute pubblica, alla ricerca scientifica ed allo sviluppo dei servizi sanitari. La Direttiva concernente i diritti dei pazienti relativi all'assistenza transfrontaliera<sup>439</sup> ha istituito una rete di Stati membri che collaborano nell'ambito dell'assistenza sanitaria *on line* (eHealth) con il principale obiettivo di contribuire ad una maggiore interoperabilità transfrontaliera dei sistemi di assistenza sanitaria *on line*, in linea con le priorità del piano in materia di assistenza integrata e vita indipendente. L'acquisto di soluzioni innovative ed accessibili da parte di committenti pubblici<sup>440</sup> a livello nazionale, regionale e locale è stato riconosciuto quale elemento trainante di una più rapida introduzione dell'innovazione sul mercato e della redditività del capitale investito dalle aziende innovative. Mediante la sua proposta di revisione della legislazione in materia di appalti pubblici, la Commissione europea prevede di strutturare condizioni maggiormente consone agli acquisti innovativi, quali una nuova procedura per i Partenariati europei per l'innovazione, un regime specifico e più snello di appalti pubblici nell'ambito dei servizi sociali e un quadro giuridico maggiormente chiaro per gli appalti pubblici transfrontalieri comuni. Nel citato programma «Orizzonte 2020», la Commissione europea propone inoltre un sostegno finanziario per gli appalti pubblici nell'ambito della ricerca e dell'innovazione che potrebbe essere utilizzato a favore del Partenariato europeo per l'innovazione in analisi. Al fine di consentire l'attuazione degli interventi identificati nel piano appare inoltre fondamentale sviluppare regimi di incentivi specifici ai livelli appropriati. Tra le condizioni quadro fondamentali rientra la presenza di norme e di soluzioni interoperabili. La Commissione europea considera infatti un rilevante ostacolo l'attuale insufficienza delle norme tecniche o addirittura la loro assenza e si impegna a sostenere la creazione di un nuovo quadro regolatore dell'Unione europea in materia di prove di interoperabilità, marchio e certificazione di qualità per soluzioni e piattaforme finalizzate all'assistenza sanitaria *on line*, all'assistenza integrata, alla vita indipendente e all'invecchiamento attivo. Obiettivo dell'Istituzione europea in parola è inoltre quello di lavorare in stretta collaborazione con le sedi e i consorzi pertinenti, nel contesto di un nuovo quadro di normalizzazione dell'Unione europea, per accelerare l'adozione di norme e

---

<sup>437</sup> Quelle qui di seguito dettagliate, nella Comunicazione in relazione, appaiono le condizioni, considerate di particolare rilievo: (i) trattare gli aspetti normativi riconosciuti quali potenziali barriere o strumenti chiave; (ii) promuovere la creazione di una base di conoscenze comprovate solida e condivisa; (iii) allineare gli strumenti di finanziamento esistenti e ottimizzarne l'efficienza; e (iv) consentire lo scambio e il trasferimento delle buone pratiche.

<sup>438</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2012)10 e COM(2012)11.

<sup>439</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/24/UE del 9 marzo 2011 concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.

<sup>440</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)896.

l'elaborazione di linee guida, profili e requisiti relativi all'operabilità, nell'ambito dell'assistenza sanitaria *on line*, inclusa l'assistenza integrata, e della vita indipendente. Al fine di promuovere la creazione di condizioni quadro favorevoli, la Commissione europea si prefigge di tener conto degli obiettivi e delle priorità del partenariato in disamina definiti all'interno del piano nella revisione della legislazione Unione europea in materia, quale quella sui dispositivi medici e nella proposta di un atto europeo sull'accessibilità, accelerando l'individuazione di norme in base ai mandati di normalizzazione sulle tecnologie dell'informatizzazione, sull'ambiente edificato e sull'accessibilità all'integrazione ispirandosi al concetto di «progettazione universale»<sup>441</sup>. Ulteriore scopo delineato è quello facilitare le interrelazioni fra i soggetti coinvolti appartenenti al settore pubblico e a quello privato per migliorare le previsioni in merito al fabbisogno del personale sanitario e per adeguare le competenze tecniche ai nuovi modelli di assistenza ed alle nuove tecnologie oltre ad utilizzare gli strumenti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera per promuovere l'attuazione degli interventi identificati nel piano. In merito ai meccanismi di finanziamento a sostegno del Partenariato europeo per l'innovazione nell'ambito dell'invecchiamento attivo e in buona salute in analisi la Commissione europea ha già avviato l'allineamento degli strumenti previsti nel quadro dei programmi di finanziamento unionali, così come nelle iniziative in campo sanitario e di politica sociale, di ricerca e innovazione, delle ICT, di competitività e crescita del mercato e di politiche strutturali e regionali e si propone di continuare a portare avanti tale processo di allineamento in maniera sistematica per ottimizzare l'impatto dei finanziamenti, tenendo pienamente conto degli aspetti pertinenti del piano che contribuiscono ai suoi obiettivi e alla sua visione. A tale proposito la Commissione europea ha avviato la creazione di collegamenti tra la ricerca avanzata e applicata e la convalida su ampia scala dell'innovazione nell'ambito degli interventi previsti dal piano: (i) il 7° Programma Quadro di ricerca ha destinato 220 milioni di Euro alla ricerca sanitaria tali da rientrare nel partenariato; (ii) la parte relativa alle *information and communication technologies* nell'ambito del programma per la competitività e l'innovazione ha assegnato 24 milioni di Euro agli interventi direttamente collegati al partenariato; (iii) il piano di lavoro sul programma sanitario 2012 ha destinato 4 milioni di Euro all'allineamento della promozione della salute, con particolare riferimento alle soluzioni di assistenza integrata esistenti; (iv) la Commissione europea ha in previsione di erogare annualmente un contributo pari a 25 milioni di Euro a favore dei programmi di lavoro del programma congiunto in materia di domotica per categorie sociali deboli in stretta connessione con aree di pertinenza del

---

<sup>441</sup> Obiettivo della Commissione europea, nel PEI in discussione, è inoltre quello di proporre mandati nell'ambito dell'assistenza sanitaria *on line* e della vita indipendente, adottando una serie di nuove norme per l'accessibilità atte a sostenere i soggetti coinvolti ai livelli appropriati nell'elaborazione di specifici regimi di incentivi per consentire l'applicazione delle soluzioni, a promuovere lo sviluppo di terminologie, dati, informazioni cliniche e modelli medici normalizzati, nonché incoraggiare le autorità pubbliche ad intraprendere appalti pre-commerciali ed appalti concernenti soluzioni innovative, mediante i programmi di ricerca e innovazione dell'Unione europea.

partenariato in studio<sup>442</sup>. Per accelerare l'adesione all'innovazione, la Commissione europea ritiene inoltre necessario incrementare la raccolta e la condivisione di dati e conoscenze comprovate comparabili e di elevata qualità, collaborando per la loro analisi e diffusione al fine di favorire l'attuazione degli interventi previsti dal piano, provvedendo ad istituire una piattaforma per creare occasioni di partenariato tra vari operatori, incoraggiare il trasferimento e lo scambio di idee valide e di buone pratiche e diffondere le conoscenze comprovate, così da facilitare la raccolta, la classificazione e l'analisi dei dati e delle conoscenze comprovate pertinenti, nonché a renderne aperto e condiviso l'accesso con il sostegno dei soggetti coinvolti nel partenariato. Ulteriore obiettivo della Commissione europea nel Partenariato europeo per l'innovazione in disamina è quello di sostenere e facilitare la collaborazione tra i soggetti coinvolti impegnati negli interventi previsti dal piano in materia di soluzioni accessibili e innovative adatte alla terza età nelle città e nelle regioni<sup>443</sup>.

La proposta della Commissione europea di un pacchetto di misure per la politica di coesione con termine nel 2020 considera l'invecchiamento attivo e in buona salute e l'innovazione tra le proprie priorità in termini di investimenti, ampliando in tal modo l'orizzonte delle sinergie realizzabili tra il partenariato ed i Fondi strutturali in tale ambito. La proposta riconosce inoltre la salute come un ambito

---

<sup>442</sup> La Commissione europea nella Comunicazione in analisi si impegna ad intensificare gli sforzi per raggiungere l'obiettivo della strategia europea in materia di sanità dettagliato nella citata Comunicazione COM(2007)630, per la promozione di un buono stato di salute in Europa con particolare riferimento alla terza età, riducendo le disuguaglianze ed aumentando la responsabilizzazione dei pazienti. Per incentivare l'uso efficiente dei meccanismi di finanziamento, la Commissione europea si impegna, nella Comunicazione in analisi: (i) a garantire l'utilizzo efficace dei finanziamenti destinati alle priorità del piano di partenariato, in particolare alla parte sulle tecnologie per l'informatizzazione, che sostiene la convalida e l'utilizzo dei servizi, l'interoperabilità, l'aggregazione di conoscenze comprovate e lo sviluppo di capacità relative al programma comune di domotica; (ii) a predisporre la ricerca futura ed i programmi e gli strumenti di lavoro nell'ambito dell'innovazione tenendo conto delle priorità pertinenti indicate nel piano, nonché dei contributi degli altri soggetti coinvolti; (iii) a sostenere interventi specifici nel quadro del PEI in oggetto nell'ambito di altri programmi connessi al tema della salute; ed (iv) ad offrire un sostegno finanziario per la diffusione di infrastrutture di servizi digitali transeuropee che consentano la telemedicina/telesorveglianza transfrontaliera.

In aggiunta, per facilitare lo scambio di idee e la collaborazione tra *partner*, a prescindere dagli interventi specifici previsti dal partenariato, la Commissione europea ha in programma di creare una piattaforma base digitale aperta a tutti i soggetti coinvolti in modo che tale piattaforma possa agevolare i soggetti coinvolti nella ricerca di *partner*, nella condivisione di buone pratiche e progetti, nell'accesso a dati fondati e a conoscenze comprovate. Gli operatori interessati che non fossero in grado di mobilitare una massa critica sufficiente ad assicurarne il coinvolgimento diretto nell'attuazione del piano potranno essere invitati a partecipare e a contribuire a detta piattaforma di interscambio.

<sup>443</sup> Il successo del partenariato dipenderà, nei propositi della Commissione europea, anche dagli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale. Un sostegno deciso a questi livelli risulta pertanto di cruciale importanza. A tale proposito la Commissione europea richiama l'attenzione degli Stati membri e delle regioni sulle possibilità esistenti nel quadro dei Fondi strutturali per la ricerca, l'innovazione e per le altre misure a favore dell'invecchiamento attivo e in buona salute, comprendendo tali opportunità le iniziative nel quadro dell'assistenza sanitaria telematica e l'investimento nelle riforme dei sistemi sanitari, nelle infrastrutture e nel capitale umano, per migliorare la prevenzione, la diagnosi e l'assistenza in campo sanitario.

di finanziamento nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo e prevede condizionalità *ex ante* che richiedono una strategia di ricerca e innovazione comprovata al fine della specializzazione intelligente ed una strategia sanitaria nazionale e regionale nella definizione delle priorità di spese. Si incoraggiano pertanto, da parte della Commissione europea, gli Stati membri a prendere in considerazione le misure a favore dell'invecchiamento attivo e in buona salute, che possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dai programmi dei Fondi strutturali, nel quadro dei loro programmi operativi per il periodo fra il 2014 ed il 2020. Dal momento che, per il periodo di programmazione attualmente in corso, molti programmi dispongono ancora di finanziamenti non utilizzati, in particolare in materia di invecchiamento attivo, infrastrutture sanitarie ed assistenza sanitaria *on line*, la Commissione europea evidenzia l'opportunità inoltre che gli Stati membri si impegnino nell'utilizzare i Fondi strutturali per il conseguimento degli obiettivi del partenariato. Il partenariato in parola, secondo la Commissione europea, si pone anche in grado di contribuire a specifici incentivi, regimi di pagamento o di rimborso da parte di fornitori pubblici e privati e di stimolare l'utilizzo attivo degli appalti in materia di innovazione, con particolare riferimento a quelli pre-commerciali concernenti soluzioni innovative<sup>444</sup>.

Appare fondamentale, secondo la Commissione europea, che le autorità sanitarie, i gruppi di pazienti, le aziende, gli imprenditori, gli operatori sanitari, gli anziani e gli altri soggetti coinvolti rivestano un ruolo decisivo nell'attuazione del piano. La partecipazione al partenariato in trattazione offre, nella visione della Commissione europea, a tutti i soggetti coinvolti a livello dell'Unione europea, nazionale, regionale e locale, infatti l'opportunità di beneficiare del sostegno politico, di condividere i rischi, abbassare i costi in virtù di economie di scala maggiori e della condivisione di possibili soluzioni, oltre a risparmiare energie ottenendo una maggiore credibilità mediante la diffusione congiunta delle conoscenze comprovate. Per quanto concerne la dimensione spaziale di attuazione del Partenariato europeo per l'innovazione in disamina, la Commissione europea

---

<sup>444</sup> La Commissione europea incoraggia gli Stati membri inoltre a: (i) impegnarsi affinché i relativi strumenti di finanziamento siano maggiormente allineati ed operino in sinergia con le iniziative di finanziamento dell'Unione europea, inclusi i programmi di ricerca e innovazione, con particolare riferimento alle iniziative di programmazione congiunta; (ii) impiegare in maniera efficace i Fondi strutturali, in linea con le priorità del partenariato in disamina e, qualora opportuno, in particolare allo scopo di migliorare l'uso, la qualità, l'interoperabilità e l'accesso alle ICT, inclusa l'assistenza sanitaria *on line*, consolidare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, promuovere l'inclusione sociale e contrastare la povertà, anche investendo nella salute e nelle infrastrutture sociali; (iii) promuovere misure di lotta alla discriminazione nei confronti delle persone anziane sia nell'accesso al mercato del lavoro che sul posto del lavoro (ad esempio, mediante forme di organizzazione lavorativa innovative, accessibili e adatte agli anziani, vite lavorative in buone condizioni di salute di maggiore lunga durata); (iv) favorire investimenti volti a modernizzare i sistemi sanitari nazionali e regionali, dando priorità allo spostamento dall'assistenza istituzionale a quella basata sulla comunità sociale ed incoraggiando nel contempo la vita indipendente; (v) valutare la possibilità di includere le priorità e gli obiettivi del partenariato tra le loro priorità strategiche per la fruizione dei Fondi strutturali; e (vi) partecipare attivamente alle iniziative del partenariato indicando appalti per soluzioni maggiormente innovative ed efficaci.

sostiene che le regioni, le città, le organizzazioni di assistenza e le strutture ospedaliere che mirino ad adottare un approccio globale e innovativo all'invecchiamento attivo e in buona salute e siano in grado di fornire elementi comprovati ed esempi concreti delle loro azioni sul campo, meritino un'attenzione specifica rappresentando una sorta di modelli di riferimento. Questi possono contribuire validamente alla comprensione delle sinergie tra i diversi interventi e del valore aggiunto di un approccio olistico. Tali modelli di riferimento dovrebbero poter dar prova di soluzioni innovative entro un breve arco di tempo, essere l'oggetto, in quanto siti d'avanguardia, di valutazione *inter pares* con una metodologia indipendente, di ampio consenso e decisa di comune accordo, nonchè essere ulteriormente messi alla prova e adottati su più ampia scala. I modelli di riferimento dovrebbero creare una rete coalitiva che coinvolga i vari soggetti attivi nel partenariato (professionisti, pazienti, assistenti e famiglie, fornitori di tecnologie, operatori sanitari, esperti accademici ed autorità pubbliche) nonchè essere disposti ad attuare una parte sostanziale degli interventi del piano in modo integrato ed ad impegnarsi affinché i partecipanti alla loro coalizione effettuino investimenti rilevanti (finanziari e in termini di risorse umane) ed a valutare i risultati e gli impatti ottenuti secondo un approccio comune, scambiare pratiche, condividere informazioni, nonchè mettere a disposizione del pubblico i dati relativi agli impatti e ai risultati sul modello dell'*open data*.

Man mano che i risultati dei gruppi d'azione e dei siti di riferimento saranno noti, questi forniranno, nei piani della Commissione europea, il *feedback* per contribuire a correggere ed a migliorare le condizioni quadro nonchè ad accelerare la diffusione delle innovazioni in tale ambito. Ciò potrebbe includere, tra l'altro, raccomandazioni riguardanti il potenziamento di determinate attività rilevanti, il coordinamento di progetti pilota e dimostrativi in determinate zone, la riproduzione delle strategie intraprese in altri siti geografici, l'accelerazione di norme particolari o l'aggregazione della domanda e il coordinamento degli appalti pubblici in settori selezionati. Per far avanzare l'attuazione degli interventi, la Commissione europea si è infatti impegnata, nella Comunicazione in relazione, a trasmettere gli inviti a partecipare al partenariato per interventi specifici, a trasmettere un invito alla manifestazione di intenti ai potenziali siti di riferimento ed ad organizzare la selezione dei potenziali siti di riferimento del partenariato in collaborazione con i soggetti coinvolti. Per monitorare<sup>445</sup> e misurare i progressi compiuti, la Commissione europea provvederà inoltre sul tema a: (i) realizzare un

---

<sup>445</sup> In tema di monitoraggio e valutazione dei progressi compiuti, la Commissione europea si impegna a sviluppare un quadro di monitoraggio e valutazione, tale da facilitare la creazione di legami causali e la valutazione delle ripercussioni tra i singoli interventi gestiti dai soggetti coinvolti ed i principali obiettivi del partenariato, nonchè collegare gli interventi specifici del piano con gli obiettivi chiave del partenariato. Il quadro di monitoraggio e valutazione si baserà, allo scopo, su di un approccio pluridimensionale, su vari livelli e con diversi indicatori e finalità/obiettivi specifici, comportando un onere di comunicazione su base annua dei progressi compiuti tesi al raggiungimento dei risultati definiti e dell'obiettivo principale, ovvero due anni ulteriori di vita in buona salute, del partenariato da parte dei soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi. Tali dati saranno inoltre utilizzati nelle relazioni periodiche della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio nei settori di pertinenza alla salute ed alla popolazione in fase di terza età.



quadro per il monitoraggio e la valutazione, sulla base dei vari interventi intrapresi dai soggetti coinvolti in linea con i settori prioritari d'intervento individuati nel piano, tenendo conto dei tempi e della natura degli stessi; (ii) proporre una versione del quadro di monitoraggio e valutazione; e (iii) comunicare lo stato di avanzamento dell'attuazione del piano, al Parlamento europeo ed al Consiglio, su base annuale, a partire dall'inizio del 2014. In merito alla *governance* per un'attuazione efficace del Partenariato europeo per l'innovazione in analisi, nel corso del primo anno di partenariato, l'attuazione dello stesso dovrà essere portata avanti da un'ampia varietà di *partner* fra i quali i soggetti responsabili degli interventi, i siti di riferimento, gli organismi di normazione, le iniziative pertinenti, la Commissione europea e le autorità degli Stati membri tramite, ad esempio, i relativi programmi di finanziamento e le competenze in materia di appalti pubblici e regolamentazione. Nel quadro degli interventi specifici del piano, la Commissione europea si propone di riunire i gruppi d'azione composti dai *partner* responsabili degli interventi prioritari per raggiungere gli obiettivi comuni, e fornire opportunità per condurre le diverse priorità del piano grazie ad una guida ed al sostegno dei decisori politici. I gruppi d'azione saranno chiamati a stabilire i loro metodi di lavoro e di *governance*, mentre i servizi della Commissione europea avranno il compito di facilitarne i relativi processi<sup>446</sup>. Per garantire la realizzazione degli interventi indicati nel piano, la Commissione europea provvederà inoltre a mettere in campo un modello di *governance* semplice e flessibile strutturato mediante gruppi d'azione, gruppo direttivo provvisorio, conferenza dei *partner* che guidi sotto il profilo operativo e strategico le modalità previste per il piano di attuazione. Le Istituzioni europee, gli Stati membri e tutti i soggetti coinvolti sono quindi tenuti, nelle intenzioni espresse dalla Commissione europea, a rispondere congiuntamente, nell'ambito dei rispettivi ruoli, alla sfida rappresentata dall'invecchiamento demografico, definendo, assieme alla Commissione stessa, sistemi di *governance* affinché l'attuazione tale da garantire il conseguimento tempestivo degli obiettivi e della summenzionata finalità principale, proponendo il miglioramento e lo sviluppo di condizioni quadro ed evidenziando il valore aggiunto degli interventi dell'Unione europea nel settore, in modo da realizzare le attese della Commissione europea riposte in tale partenariato, ovvero una forte accelerazione dell'innovazione nel campo dell'invecchiamento attivo e in buona salute.

---

<sup>446</sup> La Commissione europea si propone inoltre di organizzare una conferenza dei *partner* adunando i soggetti coinvolti e impegnati nel partenariato su base annuale al fine di discutere e decidere in merito a questioni riguardanti l'attuazione del piano, gli interventi futuri e la *governance*. La Commissione europea dovrà inoltre garantire il monitoraggio complessivo e la comunicazione formale su base regolare, nonchè l'interazione con il Parlamento europeo ed il Consiglio e dovrà condurre azioni volte a raggiungere una stretta collaborazione sul piano del lavoro con le formazioni pertinenti ed i relativi rappresentanti. I servizi della Commissione europea saranno chiamati a lavorare, a tale proposito, a stretto contatto con le amministrazioni nazionali, con le regioni e con un'ampia gamma di soggetti interessati, in modo da attuare la visione innovativa del partenariato e realizzare gli interventi indicati nel piano.

#### **IX.4 Partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime**

Il Partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime di cui alla Comunicazione della Commissione europea COM(2012)82 parte dalla rilevanza strategica che riveste un approvvigionamento sostenibile per l'Unione europea di materie prime per la sua industria e la società nel suo insieme, fattore questo ampiamente riconosciuto in vari atti quali le Comunicazioni COM(2008)699<sup>447</sup> e COM(2011)25<sup>448</sup>. La citata strategia «Europa 2020» ha messo in evidenza l'importanza di tale questione nelle Iniziative Faro in materia di politica industriale<sup>449</sup> e di efficacia delle risorse<sup>450</sup>. Tali atti hanno chiaramente individuato, alle parole della Commissione europea, le nuove sfide ed i rischi collegati ad una penuria di approvvigionamento ed ad un'utilizzazione inefficace delle risorse che l'Unione europea deve affrontare, tenuto conto dell'aumento della concorrenza mondiale per l'accesso alle materie prime. Paradossalmente, da alcuni decenni, l'Europa ha visto progressivamente ridursi il proprio ruolo di fornitore di materie prime. La complessità e l'urgenza delle questioni in gioco hanno dimostrato a sufficienza che, secondo la Commissione europea, continuare con il «*business as usual*» non è più un'opzione possibile per l'Europa.

Nella visione della citata Istituzione è in questa fase che entra in gioco l'innovazione, scenario naturale di contesto dei Partenariati europei per l'innovazione di cui si tratta. Questi partenariati saranno infatti lanciati, nella strategia unionale, quando la potenza cumulata degli sforzi del settore pubblico e privato, a livello regionale, nazionale ed europeo, nel settore dell'innovazione, della ricerca e dello sviluppo nonché delle misure in materia di domanda, risulterà necessaria alla più rapida ed efficace realizzazione degli obiettivi della società europea. Ed è proprio questo il caso, per la Commissione europea, delle materie prime oggetto della Comunicazione in disamina. Tale partenariato concerne infatti le materie prime non energetiche e non agricole, con particolare riferimento a quelle riportate nella Comunicazione della Commissione europea COM(2011)25 che, con i relativi livelli di dipendenza dalle importazioni, sono riportate nella seguente tabella al fine di mostrare l'ampiezza del fenomeno:

<b>Materie prime</b>	<b>Dipendenza dalle importazioni</b>	<b>Sostituibilità</b>
Antimonio	100%	0,6%
Berillio	100%	0,9%
Cobalto	100%	0,9%
Fluorite	69%	0,8%

<sup>447</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2008)699 «L'iniziativa materie prime - rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa».

<sup>448</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)25 «Affrontare le sfide relative ai mercati dei prodotti di base e alle materie prime».

<sup>449</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010) 614 recante «Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità».

<sup>450</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2011)21 recante «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020».

Germanio	100%	0,8%
Grafite	95%	0,5%
Indio	100%	0,9%
Magnesio	100%	0,8%
Niobio	100%	0,7%
Metalli gruppo platino	100%	0,7%
Terre rare	100%	0,8%
Tantalio	100%	0,4%
Tungsteno	73%	0,7%

Il Partenariato europeo per l'innovazione in disamina è volto a comprendere materie prime metalliche, minerali industriali e di costruzione, nonché altre materie prime industriali come la gomma naturale e il legno. Molte di queste materie costituiscono fattori essenziali per lo sviluppo di numerose applicazioni tecnologiche ecocompatibili<sup>451</sup>. La Comunicazione della Commissione europea in analisi si basa anche su diversi dati provenienti dagli Stati membri, da comunità scientifiche e da altre parti interessate, raccolti nel corso di vari gruppi di lavoro, riunioni, manifestazioni e di una consultazione pubblica *ad hoc*. Al fine di incrementare le possibilità d'innovazione lungo tutta la catena di creazione di valore delle materie prime la Commissione europea parte dall'assunto che da molti anni la prospezione e la cartografia geologiche di base nell'Unione europea siano state realizzate nel corso di studi geologici nazionali soggetti a troppo stringenti vincoli dei quadri di riferimento giuridici e regolamentari nazionali<sup>452</sup>. Nell'analisi della Commissione europea ci si sofferma sul fatto che, nel corso degli ultimi cinquanta anni, la quota dell'Unione europea nell'estrazione mineraria mondiale è considerevolmente diminuita, essendone derivata una perdita di competenze e di saperi essenziali. Tali competenze appaiono necessarie per garantire la sicurezza delle attività minerarie e per rispondere alla possibile crescente necessità di estrarre più in profondità, in zone più lontane e in condizioni difficili, ad esempio, fondali marini o in regioni artiche. È evidente che norme più rigide volte a rendere le tecniche di estrazione più sicure e più

---

<sup>451</sup> Tali materie sono anche essenziali alla fabbricazione di leghe di primaria importanza, di prodotti nuovi e innovativi necessari alla società moderna come, ad esempio, le batterie per i veicoli elettrici, i sistemi fotovoltaici ed i dispositivi per le centrali eoliche, che consentono di perseguire gli obiettivi in materia di energia rinnovabile. L'obiettivo comune del partenariato in analisi consiste nel far compiere entro il 2020 all'Europa un significativo passo in avanti nel ridurre la sua dipendenza dall'importazione di materie prime. Tale obiettivo dovrà essere perseguito, nella visione della Commissione europea, accelerando le innovazioni in grado di garantire un approvvigionamento sostenibile e sicuro delle materie prime primarie e secondarie o evitando qualunque spreco di materie prime fondamentali durante tutto il loro ciclo di vita.

<sup>452</sup> Attualmente non sono ancora stati ottenuti tutti i benefici di un coordinamento adeguato o anche dell'integrazione di alcuni settori dei vari studi geologici diversi dell'Unione europea. Ciò assunto, le idee innovative basate su un rafforzamento del collegamento in rete e della cooperazione offrono numerose possibilità di progresso. L'elaborazione di norme europee è in grado infatti di facilitare la creazione di una base di conoscenze geologiche uniforme a livello unionale e potenzialmente anche di favorire lo sviluppo e l'utilizzazione maggiormente redditizia delle tecnologie moderne necessarie, come i sistemi d'informazione via satellite sulle risorse e sistemi di modellizzazione informatica 3D di frontiera.

rispettose dell'ambiente creano nuove sfide, ma esse consentono anche di creare nuovi sbocchi, potendo anche contribuire, in linea teorica, a ridurre il rischio di incidenti gravi nel settore minerario. Queste competenze non sono tuttavia necessarie solo a livello dell'estrazione, ma lungo l'intera catena di creazione del valore, articolata nella tematica di specie, in prospezione, trattamento, riciclaggio e sostituzione<sup>453</sup>.

In tale contesto l'innovazione può essere un potente veicolo di soluzioni che consentano di rispondere con efficacia a tali sfide. Le competenze nel settore dell'ingegneria e della trasformazione si sono infatti sviluppate in altri settori emergenti come la robotica e altre tecnologie generiche essenziali<sup>454</sup>. Maggiormente, secondo la Commissione europea, l'Unione europea sarà avanzata nello sviluppo di questo approccio innovativo, maggiormente sarà in grado di svolgere un ruolo di primo piano nell'introduzione di nuove tecnologie rispettose dell'ambiente ed efficaci a livello delle risorse, in Europa e nei Paesi terzi. Questo approccio può infatti avere un effetto positivo supplementare grazie alla diffusione delle migliori prassi, in grado di contribuire a loro volta ad una migliore protezione dell'ambiente in tutto il mondo<sup>455</sup>. Il notevole aumento della vendita di strumenti moderni di comunicazione che tendono a presentare un tasso di sostituzione elevato ha creato un enorme potenziale di rifiuti utili che possono essere considerati come «miniere delle nostre città»<sup>456</sup>. Occorre ulteriormente incoraggiare, ad indirizzo della Commissione europea, la raccolta separata dei rifiuti ed è necessario sostenere i mercati per fare ulteriori progressi, oltre al fatto che prevenire le esportazioni illegali e il trattamento inappropriato dei rifiuti può presentare importanti vantaggi per l'ambiente e consentire di recuperare materiali

---

<sup>453</sup> Anche se nel suo insieme l'Europa ha compiuto significativi progressi, in particolare per quanto riguarda il riciclaggio dei rifiuti, può compierne, secondo la Commissione europea, altri per evitare lo spreco di materie prime di valore in tutte le fasi del loro ciclo di vita. Un'applicazione letterale delle prime tappe della «gerarchia dei rifiuti» europea (prevenzione, seguita dalla preparazione per la riutilizzazione e il riciclaggio) potrebbe evitare infatti l'irrimediabile perdita di risorse di grande valore e creare nuove possibilità di attività economiche e nuovi posti di lavoro nell'Unione europea.

<sup>454</sup> L'introduzione di operazioni avanzate comandate a distanza e dell'automazione nelle miniere sotterranee, nonché l'utilizzazione innovativa della biolisciviazione per l'estrazione di nichel e di altri metalli in modo redditizio e rispettoso dell'ambiente rendono più competitiva e sostenibile l'attività mineraria dell'Unione europea. Nuove tecniche di sorveglianza, tra cui l'utilizzazione di tecnologie via satellite, consentirebbero inoltre di prevenire incidenti gravi. L'innovazione è anche particolarmente rilevante nel corso della fase di trattamento per garantire l'efficacia della gestione dell'acqua, del consumo di energia e del riciclaggio, come ad esempio nel caso di materie prime essenziali, come l'indio e il gallio, che sono derivati da metalli comuni.

<sup>455</sup> La gestione sostenibile ed efficace delle materie prime, una migliore preparazione alla riutilizzazione e al riciclaggio, la raccolta e la mobilitazione dei materiali a base di legno possono, in aggiunta, contribuire non solo a porre fine alla perdita di biodiversità, a ridurre le emissioni di gas a effetto serra su scala mondiale, ma anche a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in materie prime e ad affrontare meglio, ad esempio, la rarità delle fibre di legno a fini di riciclaggio in Europa.

<sup>456</sup> Si pensi che attualmente un telefono portatile contiene più di 40 materie prime diverse, come il cobalto, il gallio, il platino e le terre rare e che ogni cittadino dell'Unione europea genera circa 17 chilogrammi di rifiuti di attrezzature elettriche ed elettroniche (RAEE) all'anno, una cifra che si calcola potrebbe raggiungere i 24 chilogrammi entro il 2020.

utili. Nuove tecniche di riciclaggio redditizie rispettose dell'ambiente e migliori prassi per quanto riguarda la raccolta e il trattamento dei rifiuti offrono infatti la possibilità di migliorare il riciclaggio delle materie prime essenziali<sup>457</sup>. I precedenti assunti dimostrano, secondo la Commissione europea, che: (i) l'innovazione è una condizione necessaria affinché l'Europa ritrovi un ruolo e una presenza nell'utilizzazione efficace e nell'approvvigionamento sostenibile di materie prime, senza le quali la sostenibilità della sua intera economia può essere compromessa; (ii) l'innovazione è necessaria per mantenere e migliorare la competitività dell'industria dell'Unione europea e per garantire un'efficace utilizzazione delle risorse nell'Unione europea; (iii) l'innovazione è fattore decisivo lungo tutta la catena di creazione di valore delle materie prime e ciò richiede un approccio globale per far fronte alle varie sfide che l'Unione europea dovrà affrontare nei prossimi anni. Questa situazione richiede, nella visione della Commissione europea, sforzi mirati in materia di innovazione e di ricerca, tecnologie innovative e approcci pluridisciplinari per colmare le lacune nelle nostre conoscenze. Il sostegno già garantito dal Consiglio e dal Parlamento europeo alle strategie dell'Unione europea concernenti le materie prime e l'efficacia dell'utilizzazione delle risorse presentate dalla Commissione europea dimostrano che vi è una crescente presa di coscienza in merito alla necessità di affrontare le sfide sopra indicate, sia a livello europeo che a livello nazionale. Una più stretta collaborazione nell'Unione europea tra organismi pubblici, ma anche tra soggetti pubblici e privati, fornirà, secondo la Commissione europea, lo slancio necessario per superare i principali ostacoli. Gli ostacoli individuati nella Comunicazione in analisi possono essere riassunti: (i) nell'insufficiente massa critica per tendere verso un unico obiettivo; (ii) nell'insufficiente cooperazione tra gli Stati membri in vari settori collegati alle materie prime; (iii) nella mancanza di un approccio integrato concernente le «catene di creazione di valore», dall'estrazione al trattamento delle materie prime al termine del loro ciclo di vita, passando per l'elaborazione e l'utilizzazione dei prodotti; (iv) nella limitata cooperazione tra gli organismi nazionali di ricerca e forte frammentazione dello Spazio europeo della ricerca in questo settore; e (v) nello scarso sviluppo del ruolo geopolitico che l'Unione europea è chiamata a svolgere per garantire alle imprese europee l'accesso alle materie prime in tutto il mondo. Il reale valore aggiunto del Partenariato europeo per l'innovazione consisterà pertanto, nel progetto della Commissione europea, nell'offrire una piattaforma in grado di riunire le politiche e le parti interessate a livello dell'Unione europea, senza tuttavia con ciò sostituire il processo di adozione di decisioni giuridiche vigente

---

<sup>457</sup> Numerose applicazioni dipendono inoltre da materie prime di base di cui è attualmente molto difficile se non impossibile la sostituzione, a causa delle loro proprietà fisiche e chimiche specifiche. Per sostituzione s'intende l'elaborazione di materiali di sostituzione in alcune applicazioni o la sostituzione di queste applicazioni con una tecnologia equivalente che non dipende dalle materie prime essenziali. Ad esempio, la messa a punto di superconduttori ad alta temperatura in ceramica potrebbe sostituirsi ai magneti permanenti nei dispositivi eolici che, attualmente, utilizzano terre rare come il neodimio e il disprosio.

nell'Unione europea<sup>458</sup>. L'obiettivo globale del Partenariato europeo per l'innovazione in disamina consiste perciò nel ridurre la dipendenza europea dall'importazione di materie prime essenziali per la sua industria. Ciò dovrebbe essere reso possibile garantendo all'Europa una sufficiente flessibilità e soluzioni di sostituzione nella fornitura di materie prime essenziali, tenendo conto dell'importanza di attenuare le conseguenze negative sull'ambiente di alcuni di questi materiali nel corso del loro ciclo di vita, al fine di fare dell'Europa l'esempio mondiale delle capacità relative alla prospezione, all'estrazione, al trattamento, al riciclaggio e alla sostituzione entro il 2020<sup>459</sup>. La Commissione europea propone inoltre di raggiungere alcuni obiettivi specifici e concreti al più tardi entro il 2020, quali: (i) la creazione di strumenti statistici europei standardizzati ai fini delle inchieste sullo stato delle risorse terrestri e marine e delle loro riserve, nonché una carta geologica 3D; (ii) l'adozione di un sistema di modellizzazione dinamica che colleghi l'evoluzione dell'offerta e della domanda con le riserve economicamente utilizzabili, realizzando un'analisi del ciclo di vita completo, compresa la valutazione dell'impatto ambientale, economico e sociale dei vari scenari; (iii) l'avvio di fino a dieci azioni pilota innovative (ad esempio installazione di dimostrazioni) per la prospezione, l'estrazione, il trattamento, la raccolta e il riciclaggio; (iv) l'elaborazione di prodotti di sostituzione per almeno tre applicazioni fondamentali delle materie prime essenziali e rare; (v) lo sviluppo di una rete di centri di ricerca, d'insegnamento e di formazione sulla gestione sostenibile dell'attività mineraria e dei materiali, garantendo al tempo stesso un coordinamento appropriato con le comunità della conoscenza e dell'innovazione sulla prospezione, l'estrazione, il trattamento e il riciclaggio; (vi) il miglioramento dell'efficacia nell'utilizzazione dei materiali e nella prevenzione, la riutilizzazione e il riciclaggio di rifiuti di materie prime di valore provenienti da flussi di rifiuti, ponendo particolare rilevanza sui materiali che hanno un impatto potenzialmente negativo sull'ambiente; (vii) l'identificazione degli sbocchi e lo sviluppo di nuove soluzioni concernenti le materie prime innovative e i prodotti che hanno un potenziale commerciale; e, in ultimo; (viii) l'adozione da parte dell'Unione europea di una strategia volontaristica nelle organizzazioni multilaterali e nei rapporti bilaterali nei vari settori coperti dal Partenariato europeo per l'innovazione. Questi obiettivi consentiranno, nella visione della Commissione europea, inoltre una sorveglianza ed un controllo adeguati del funzionamento del Partenariato europeo per l'innovazione, compresi i relativi lavori da effettuare e i

---

<sup>458</sup> Applicazione ed obiettivi del partenariato europeo per l'innovazione in disamina sono quelli di contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento sostenibile a medio e a lungo termine di materie prime, comprese le materie prime essenziali, i minerali industriali e i materiali a base di legno, che sono necessarie per soddisfare le esigenze fondamentali di una società moderna ed efficace nell'utilizzazione delle riserve, rappresentando un contributo essenziale alla competitività per le industrie europee, un rafforzamento dell'efficacia dell'utilizzazione delle risorse nell'Unione europea e dello sviluppo di nuove attività di riciclaggio in Europa.

<sup>459</sup> Nel quadro del suo piano strategico di attuazione, la Commissione europea prevede che il Partenariato europeo per l'innovazione in oggetto individui obiettivi di impatto al fine di misurare l'entità del suo successo, ad esempio in termini di forti riduzioni della dipendenza dalle importazioni di alcune delle più importanti materie prime.

risultati ottenuti. Il valore aggiunto del partenariato in analisi consiste, sempre secondo la citata Istituzione, nel fatto che esso è chiamato ad applicare sofisticati meccanismi di innovazione per raggiungere i seguenti obiettivi comuni: (i) dare un sostegno, non solo tecnologico, all'elaborazione di innovazioni, come nuove combinazioni di prodotti e di servizi tecnologici, nuovi servizi, una migliore progettazione dei prodotti al fine di garantirne la riciclabilità al termine del loro ciclo di vita, un'elaborazione incentrata sulle esigenze degli utenti, nuovi strumenti politici per la ricerca e l'innovazione; (ii) stimolare l'eccellenza nella base scientifica e investire nelle risorse umane qualificate; (iii) sostenere l'azione di regolamentazione mirata e innovativa e la cooperazione con gli Stati membri al fine di migliorare le condizioni del contesto regolamentare favorevoli all'innovazione; (iv) promuovere la normalizzazione e gli strumenti di appalti pubblici mirati; e (v) riunire gli strumenti politici e i soggetti attivi nel settore, fra i quali i decisori politici, le agenzie, il settore privato, i ricercatori, che operano sull'offerta e sulla domanda per ridurre i tempi di immissione nel mercato e di diffusione delle innovazioni. Gli strumenti sopra citati possono agire sia a livello dell'offerta, sia a livello della domanda di mercato, ma è opportuno, ad indirizzo della Commissione europea, in ogni caso garantire un controllo adeguato dei risultati<sup>460</sup>. Pur avendo l'Europa una lunga tradizione di finanziamento della ricerca e dell'innovazione nel settore in esame, vi è infatti ancora un potenziale importante dal lato della domanda per introdurre nuovi prodotti e servizi nel mercato. È particolarmente importante, ad avviso della Commissione europea, per le piccole e medie imprese ridurre i tempi di immissione sul mercato delle innovazioni. Di conseguenza, il Partenariato europeo per l'innovazione in analisi dovrebbe stimolare l'innovazione, sia dal lato dell'offerta che della domanda, nella misura del possibile e quando ciò risulti appropriato, mediante strumenti come la legislazione, l'aggiudicazione degli appalti pubblici, l'analisi del ciclo di vita, i diritti di proprietà intellettuale e le norme di settore<sup>461</sup>. Appare inoltre necessaria la creazione di reti di acquirenti pubblici per applicare al partenariato l'utilizzazione più ampia dei criteri dell'Unione europea in materia di appalti pubblici anche al fine per promuovere l'adozione e la diffusione di eco-innovazioni<sup>462</sup>. La struttura di *governance* del partenariato in oggetto è volta ad

---

<sup>460</sup> A livello dell'offerta, gli investimenti nella ricerca che riguardano l'estrazione mineraria, la sostituzione, l'efficacia dell'utilizzazione delle risorse e il riciclaggio devono convergere meglio, alle parole della Commissione europea, con gli obiettivi comuni del Partenariato europeo per l'innovazione al fine di creare la massa critica necessaria, dal momento che nessun programma di ricerca nazionale o europea si pone come in grado di coprire tutti gli aspetti e gli investimenti nella ricerca e i rischi appaiono troppo elevati per la maggior parte delle società private.

Il partenariato nei progetti della Commissione europea richiede una forte partecipazione delle reti esistenti e l'approvazione di nuove reti di ricercatori e di organismi di finanziamento, sia pubblici che privati, in Europa in grado di interagire con l'obiettivo specifico per la società europea sugli interventi per il clima, l'efficienza delle risorse e le materie prime presente in «Orizzonte 2020».

<sup>461</sup> . Le innovazioni in materia di politiche di produzione e di consumo sostenibili dovrebbero essere particolarmente significative, calcolando anche che misure di incentivazione a favore di mercati pubblici favorevoli all'innovazione già esistono in Europa.

<sup>462</sup> Sulla base dei suggerimenti delle parti interessate e dei decisori politici, le possibili azioni da avviare sono state suddivise dalla Commissione europea in cinque aree di lavoro. Queste aree di

incentivare la cooperazione, creando interazione fra le politiche, i settori, le culture organizzative nell'ottica di riduzione anche delle eventuali distanze socio-geografiche. Sono proposte dalla Commissione europea, per il Partenariato europeo per l'innovazione in analisi, le seguenti aree di lavoro: (area 1): con lo scopo di sviluppare tecnologie e soluzioni innovative per un approvvigionamento di materie prime sostenibile e sicuro; estrazione, trattamento e riciclaggio<sup>463</sup>; (area 2): con lo scopo di sviluppare soluzioni innovative e sostenibili per sostituire in modo appropriato i materiali essenziali e rari, di cui la prima serie di azioni prioritarie deriva dall'elenco delle materie prime essenziali e dalle applicazioni più importanti dal punto di vista economico ed ecologico; (area 3): con lo scopo di migliorare il contesto regolamentare, le basi di conoscenza e le infrastrutture delle materie prime nell'Unione europea<sup>464</sup>; (area 4): mirante al miglioramento delle condizioni e del contesto regolamentare, in particolare promuovendo l'eccellenza e la prevenzione, la preparazione in vista della riutilizzazione e del riciclaggio grazie ad iniziative pubbliche, con particolare riferimento al settore degli appalti, e private<sup>465</sup>; (area 5): volta a riconoscere il ruolo, sul mercato mondiale, della sicurezza dell'accesso alle materie prime e della promozione dell'utilizzazione delle tecnologie di estrazione e di trattamento rispettose dell'ambiente e riguardante la ricerca e l'innovazione, attraverso il miglioramento della base di conoscenze, della politica commerciale, del dialogo politico con le organizzazioni internazionali e nelle relazioni bilaterali. Particolare attenzione sarà dedicata, nei progetti della Commissione europea, in quest'ultima area di lavoro, alla possibilità di garantire migliori sinergie tra questa iniziativa e le diverse politiche relative ai Paesi extraeuropei<sup>466</sup>.

Tale modello di *governance* dovrà, secondo la Commissione europea, riunire rappresentanti del settore pubblico (a livello europeo, nazionale, regionale e locale) delle imprese (comprese le quelle piccole e medie), delle organizzazioni della società civile e di altre parti interessate per sostenere sia lo sviluppo

---

lavoro, che devono comprendere misure riguardanti al tempo stesso l'offerta e la domanda, non sono strutturate per funzionare in modo autonomo tale da escludersi reciprocamente. Al contrario le vari aree di lavoro sono vocate ad interagire e potranno essere inoltre adattate tenendo conto dell'evoluzione delle necessità nel settore anche al fine di cogliere eventuali nuove opportunità.

<sup>463</sup> Completando lo sviluppo tecnologico, questa area si propone di elaborare tabelle di marcia di standardizzazione per questi settori, tenendo sempre presenti i costi sostenuti dalle imprese.

<sup>464</sup> Questa area intende elaborare e standardizzare i dati geologici ed inoltre a individuare e scambiare le migliori prassi di definizione delle politiche in materia di minerali e di gestione del territorio, analizzando inoltre la regolamentazione concernente questi settori negli Stati membri, sostenendo inoltre le misure volte a promuovere l'eccellenza e le competenze tecniche necessarie in Europa.

<sup>465</sup> Questa area è volta a ottimizzare il valore aggiunto delle materie prime, a migliorare la redditività e a ridurre il costo del riciclaggio migliorando l'efficacia della raccolta, della cernita e del riciclaggio delle materie prime di valore provenienti dai flussi di rifiuti, adottando a tale scopo anche politiche in materia di prodotti, di normalizzazione e di certificazione, nonché gli strumenti economici necessari.

<sup>466</sup> La struttura di *governance* del partenariato europeo per l'innovazione in analisi si propone di individuare il giusto equilibrio tra la necessità di un impegno ad alto livello e il coordinamento funzionale, da un lato, e importanti responsabilità operative decentrate al fine di garantire una reale partecipazione degli operatori e delle altre parti interessate essenziali.



dell'innovazione che la sua adozione e la sua diffusione nel mercato. Alla luce di quanto sopra il principio cardine che sottende tale Partenariato europeo per l'innovazione, alle parole della Commissione europea, è individuato nel fatto che esso dovrà offrire un quadro programmatico, flessibile ed a minor impatto burocratico possibile in modo da consentire ai vari interessi di essere rappresentati. Si nota in aggiunta che la Comunicazione in analisi, rispetto alle altre concernenti gli altri Partenariati europei per l'innovazione, è quella che maggiormente pone in rilevanza la natura pubblico-privata del partenariato in oggetto, così da giustificare, in linea prospettica anche l'inserimento di tale tipologia di *partnerhip* nella relativa sezione di interazione fra pubblico e privato in una riedizione dell'analizzata Comunicazione COM(2011)572 sui partenariati nella ricerca e nell'innovazione. Con maggiore dettaglio nella struttura di *governance*, è previsto dalla Commissione europea che il gruppo direttivo di alto livello sia chiamato a fornire pareri ed orientamenti strategici e politici per il Partenariato europeo per l'innovazione sulla base di un mandato definito<sup>467</sup>. In merito alle azioni di sensibilizzazione verso l'attività del partenariato in analisi, la Commissione europea prevede inoltre che, al fine di massimizzare la trasparenza, la circolazione di informazioni e la responsabilità per tutta la durata dello stesso, dovrà rivestire ruolo fondamentale al fine di interagire sia con i decisori politici che con la società in generale, essendo a tale scopo opportuno agire a due livelli: a livello politico, la Commissione europea dovrà presentare una relazione annuale al Consiglio ed al Parlamento europeo ed, a livello della società civile, il partenariato dovrà cercare di ottenere la partecipazione di un vasto pubblico possibile: anche in tale modo il Partenariato europeo per l'innovazione perseguirà, nella visione della Commissione europea, uno degli obiettivi fondamentali dei Partenariati europei per l'innovazione, vale a dire garantire la più ampia partecipazione possibile del settore privato.

---

<sup>467</sup> Tale gruppo dovrà essere composto da attori fondamentali del partenariato, in particolare rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo, delle imprese, di università, di centri di ricerca, delle organizzazioni non governative e di altre istituzioni. Il gruppo di lavoro in questione dovrà avere inoltre il compito di elaborare un piano di attuazione strategico, raccomandando linee prioritarie di azione e successivamente all'adozione di tale piano dovrà vigilare sulla fase di avvio, orientando i progressi realizzati ed aggiornando eventualmente il piano. Il collegamento tra il livello strategico e il livello operativo dovrà essere garantito da un apposito «gruppo sherpa», costituito da rappresentanti personali del gruppo direttivo di alto livello stesso, il compito principale sarà quello di garantire il buon funzionamento del partenariato, con particolare riferimento alla pianificazione delle azioni principali, al coordinamento generale dei moduli di lavoro ed alla preparazione delle riunioni del gruppo principale. Nel progetto della Commissione europea, saranno parallelamente creati gruppi operativi secondo temi specifici con funzioni consulenziali a favore del gruppo direttivo di alto livello ed al fine di convertire con efficacia il piano di attuazione strategico in compiti e in azioni. Tali gruppi di supporto dovranno funzionare sulla base di strutture flessibili, di periodi determinati e in interazione stretta gli uni con gli altri, quando ciò risulterà necessario. Al fine di vigilare affinché il PEI in oggetto possa pienamente beneficiare dell'eccellenza esistente nell'ambito dell'Unione europea, i gruppi operativi dovrebbero sforzarsi di ottenere la più ampia copertura possibile, garantendo ad esempio la copertura geografica dei 27 Stati membri e le competenze nei vari settori coperti, sulla base di una procedura di nomina trasparente.

## **X. Il partenariato pubblico-privato nella ricerca aerospaziale europea come modello di sinergia complessiva del sistema-Europa in una dimensione geopolitica**

### **X.1 Il Programma europeo di navigazione satellitare «EGNOS-GALILEO»**

Nell'ambito della politica spaziale europea<sup>468</sup>, settore riconosciuto quale primario *driver* della ricerca scientifica e tecnologica, il Programma di navigazione satellitare civile GALILEO presenta significativi profili di applicazione di schemi di partenariato pubblico-privato posti a modello anche dalla letteratura scientifica in materia<sup>469</sup>. Il Programma GALILEO è stato infatti giuridicamente strutturato mediante la costituzione di un'Impresa comune ai sensi dell'articolo 187 del TFUE, in grado di garantire l'unicità della gestione dei fondi assegnati al Programma durante la fase di sviluppo, operata dal Regolamento (CE)876/2002, successivamente modificato dal Regolamento (CE)1943/2006 e, da ultimo, integrato con il Regolamento (CE)683/2008 concernente il proseguimento dell'attuazione dei Programmi europei di navigazione satellitare EGNOS e GALILEO. Nelle premesse di interesse per il presente lavoro del Regolamento (CE)876/2002, di cui analisi di seguito, si evidenzia come il Programma GALILEO comprenda una notevole componente di ricerca e sviluppo in grado di giustificare l'intervento di risorse finanziarie assegnate ai Programmi Quadro di ricerca e sviluppo e di consentire la realizzazione di progressi notevoli nello sviluppo delle tecnologie attinenti alla navigazione satellitare, aspetto che, fra l'altro, ha attratto la partecipazione del settore privato al Programma in parola<sup>470</sup>.

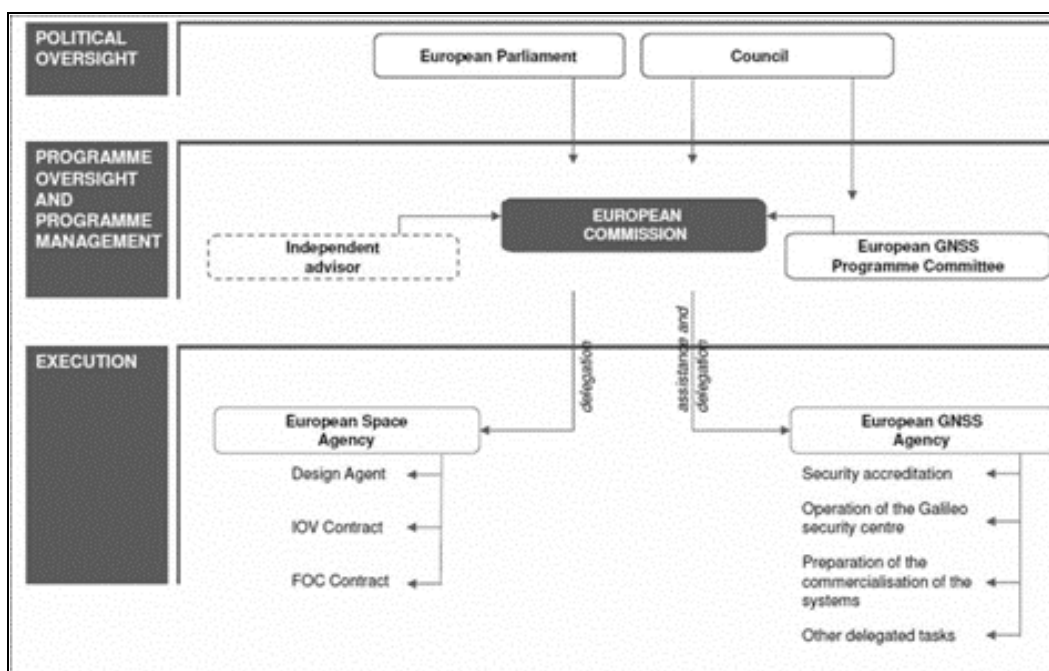
---

<sup>468</sup> Secondo il Regolamento (CE)683/2008 la politica europea di navigazione satellitare è finalizzata a mettere a disposizione dell'Unione due sistemi di navigazione satellitare realizzati dai Programmi EGNOS e GALILEO in cui ciascuna infrastruttura comprende satelliti e una rete di stazioni terrestri. Il programma GALILEO mira a realizzare la prima infrastruttura globale di navigazione e posizionamento via satellite concepito espressamente per scopi civili. Il sistema risultante dal programma GALILEO è completamente indipendente dagli altri sistemi già realizzati o che potrebbero essere sviluppati. Il programma EGNOS punta a migliorare la qualità dei segnali dei sistemi globali di navigazione satellitare esistenti. I programmi EGNOS e GALILEO comprendono tutte le attività necessarie per definire, sviluppare, validare, costruire, rendere operativi, aggiornare e migliorare i due sistemi di navigazione satellitare europei, rispettivamente il sistema EGNOS e il sistema realizzato nell'ambito del programma GALILEO. Il sistema EGNOS è un'infrastruttura che controlla e corregge i segnali emessi dai sistemi globali di navigazione satellitare esistenti. Comprende stazioni terrestri e transponder installati su satelliti in orbita geostazionaria. Il sistema realizzato nell'ambito del programma GALILEO è un'infrastruttura autonoma del sistema globale di navigazione satellitare (GNSS), comprendente una costellazione di satelliti e una rete globale di stazioni terrestri.

<sup>469</sup> Bertrán X. – Vidal A., *The Implementation of a Public-Private Partnership for GALILEO. Comparison of GALILEO and Skynet 5 with other Projects*, ION GNSS 18th International Technical Meeting of the Satellite Division, 13-16 September 2005, Long Beach, CA.

<sup>470</sup> Si noti come il Consiglio europeo di Stoccolma ha osservato che «il settore privato è pronto ad integrare gli stanziamenti pubblici per la fase di sviluppo» mentre i rappresentanti delle principali industrie del settore aerospaziale europea hanno firmato, nel marzo 2001, un *memorandum* di intesa nel quale si impegnano a indicare l'entità del loro contributo alla fase di sviluppo di

L'Impresa comune in oggetto è investita dello scopo principale di portare a buon fine lo sviluppo del Programma GALILEO durante la fase di realizzazione, concentrando i fondi pubblici e privati allo stesso assegnati e provvedendo a gestire i relativi progetti dimostrativi. Inoltre, per garantire un flusso adeguato di informazioni e un controllo politico efficace degli Stati membri sull'attuazione della fase di sviluppo del Programma GALILEO, è stato istituito un Consiglio di vigilanza<sup>471</sup> composto di un rappresentante per ciascuno Stato membro dell'Unione europea e dal rappresentante della Commissione europea nel Consiglio di amministrazione dell'Impresa comune, di cui in seguito.



Analizzando lo Statuto dell'Impresa comune GALILEO, annesso al Regolamento (CE)876/2002 in analisi, si evidenzia innanzitutto la composizione societaria della stessa: sono infatti previsti come membri fondatori della *Joint undertaking* in esame l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea e dall'Agenzia spaziale europea, mentre possono divenire membri la Banca europea per gli investimenti e qualsiasi impresa, previa autorizzazione del menzionato Consiglio di vigilanza da parte della Commissione europea. Questo primo elemento rappresenta il maggior profilo di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato presente nell'Impresa comune sul sistema di navigazione satellitare europeo. Si prevede inoltre che il capitale dell'Impresa comune sia costituito dai conferimenti dei propri membri, essendo anche ammessi conferimenti in natura previa

---

GALILEO mediante sottoscrizione del capitale dell'impresa comune o in altra forma, a concorrenza dell'importo globale di 200 milioni di Euro.

<sup>471</sup> Il Consiglio di vigilanza è chiamato a prendere una decisione su tutti i punti all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio di amministrazione con facoltà di inserire altri punti nello stesso.

valutazione del loro valore e della loro utilità per la realizzazione degli scopi sociali. I membri fondatori sono chiamati a sottoscrivere le relative quote del capitale a concorrenza di 520 milioni di Euro per la Commissione europea e di 50 milioni di Euro per l'Agenzia spaziale europea. Le imprese interessate a sottoscrivere ulteriori quote sono tenute ad assumere un relativo impegno pari a 5 milioni di Euro ciascuna o di 250.000 Euro nel caso in cui possano essere qualificate piccole o medie<sup>472</sup> <sup>473</sup>. I principali compiti dell'Impresa comune GALILEO, ai sensi del Regolamento costitutivo della stessa e del relativo Statuto, sono individuati nel: (i) presiedere all'integrazione ottimale del servizio complementare geostazionario europeo di navigazione EGNOS nel Programma GALILEO alla realizzazione della fase di sviluppo e convalida del Programma ed a contribuire a preparare la fase di dispiegamento e operativa; (ii) assicurare, in cooperazione con l'Agenzia spaziale europea attraverso schemi convenzionali e disposizioni contrattuali con enti del settore privato, l'implementazione delle azioni di ricerca e sviluppo necessarie per portare a buon fine la fase di sviluppo e il coordinamento delle attività nazionali in tale settore; (iii) provvedere, per il tramite dell'Agenzia spaziale europea, mediante schemi convenzionali, al lancio di una prima serie di satelliti che dovranno consentire la messa a punto degli sviluppi tecnologici intervenuti ed una dimostrazione su larga scala delle capacità e dell'affidabilità del sistema; (iv) in cooperazione con la Commissione europea, l'Agenzia spaziale europea e il settore privato, contribuire a raccogliere i fondi pubblici e privati necessari per presentare proposte al Consiglio in merito alle strutture di gestione delle singole e successive fasi del Programma sulla base della preparazione di un piano d'impresa relativo a tutte le fasi del Programma GALILEO sulla base dei dati forniti dalla Commissione europea sui servizi commerciali che potranno essere offerti nell'ambito dello stesso, sui ricavi che essi potranno generare e sulle necessarie misure di accompagnamento e, mediante un processo di bandi di gara rivolti al settore privato, un accordo globale per il finanziamento delle fasi di dispiegamento e operative che definisca le responsabilità, i ruoli e i rischi da ripartire tra il settore pubblico e quello industriale; e (v) sovrintendere all'esecuzione di tutti i sub-programmi, se necessario con l'assistenza di consulenti, ed effettuare i necessari adattamenti in relazione agli sviluppi che dovessero intervenire nel corso della fase di attuazione<sup>474</sup>.

---

<sup>472</sup> 96/280/CE: Raccomandazione della Commissione del 3 aprile 1996 relativa alla definizione delle piccole e medie imprese.

<sup>473</sup> È inoltre stabilito, a garanzia della solidità patrimoniale del Programma, che il membro dell'Impresa comune che non rispetti gli impegni assunti in relazione ai conferimenti in natura o che non versi nei termini prescritti l'importo di cui è debitore perda, inizialmente, il diritto di voto in seno al Consiglio di amministrazione e, trascorsi inutilmente sei mesi, la stessa qualità di membro fintantoché non abbia ottemperato alla relativa obbligazione.

<sup>474</sup> . Si specifica come l'Impresa comune abbia personalità giuridica, in ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea, abbia la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dai rispettivi ordinamenti con particolare riferimento alla capacità all'acquisto ed all'alienazione di beni mobili e immobili e stare in giudizio e di come la stessa Impresa comune sia proprietaria di tutti i beni materiali ed immateriali creati o che le siano ceduti nell'ambito della realizzazione della fase di sviluppo del Programma GALILEO tranne che su eventuali metodi

Di particolare interesse deve essere considerata la previsione statutaria che impone all'Impresa comune GALILEO la stipula di una convenzione con l'Agenzia spaziale europea (proprio socio fondatore) in base alla quale: (i) l'Impresa comune è chiamata ad affidare alla stessa l'esecuzione del complesso delle attività necessarie durante la fase di sviluppo per quanto attiene al segmento spaziale ed all'associato segmento terrestre del sistema, mettendo a disposizione i fondi di cui dispone per questa fase, assicurando che l'Agenzia spaziale europea provveda alla loro gestione secondo modalità da stabilirsi nella stessa convenzione fondate sui principi di non discriminazione, trasparenza ed equa distribuzione dei lavori, tenuto conto del carattere unionale del Programma, mirando anche ad un'adeguata partecipazione delle piccole e medie imprese; (ii) la Commissione europea abbia il diritto di assicurarsi che gli interessi finanziari dell'Unione europea siano tutelati e a tal fine possa effettuare opportuni controlli, riservandosi il diritto di ridurre o sospendere ogni pagamento a favore dell'Impresa comune nell'eventualità che la stessa accerti l'esistenza di irregolarità fino a che le stesse non siano sanate<sup>475</sup>.

Per quanto concerne la struttura di *governance* dell'Impresa comune sul Programma europeo di navigazione satellitare, lo Statuto prevede siano organi della stessa il Consiglio di amministrazione, il Comitato esecutivo ed il Direttore. Il Consiglio di amministrazione è stabilito sia composto dai membri dell'Impresa comune e che, salvo casi specifici, le decisioni dello stesso siano adottate a maggioranza semplice dei voti espressi, disponendo ciascun membro di un numero di voti proporzionale al rapporto tra la quota di capitale sottoscritta e il capitale complessivo. A salvaguardia della partecipazione maggioritaria pubblica all'Impresa comune si prevede inoltre che la Commissione europea e l'Agenzia spaziale europea dispongano dello stesso numero di voti e, comunque, ciascuna di almeno il 40% del totale dei voti. Il Consiglio di amministrazione è chiamato a: (i) adottare le decisioni necessarie per la realizzazione del Programma ed esercitare un controllo generale sulla sua esecuzione; (ii) nominare il Direttore e approvare l'organigramma dell'Impresa comune; (iii) designare i membri del Comitato consultivo; (iv) adottare il regolamento finanziario dell'Impresa comune; (v) approvare il bilancio annuale, il piano di sviluppo della fase di sviluppo del Programma, le previsioni di costo del Programma, i conti e il bilancio consuntivo annuale, (vi) decidere l'acquisto, la vendita, la costituzione di ipoteche su titoli di proprietà immobiliare, nonché la costituzione di qualsiasi cauzione o garanzia, l'acquisto di partecipazioni in altre imprese o istituzioni e la concessione o l'assunzione di mutui; (vii) approvare, con una maggioranza del 75% dei voti,

---

crittografici utilizzati dalla stessa di cui il soggetto cedente del *know-how* è previsto conservi il relativo diritto di proprietà immateriale.

<sup>475</sup> Nel quadro dello schema convenzionale con l'Agenzia spaziale europea analizzato, l'Impresa comune è titolata a concludere, dopo aver esperito pubblica gara, contratti di prestazioni di servizi con imprese o con consorzio di imprese, in per implementare le fase di sviluppo ed il coordinamento delle attività di ricerca, provvedendo inoltre affinché tali contratti diano alla Commissione il diritto di effettuare, in nome dell'Impresa comune, gli opportuni controlli onde assicurarsi che gli interessi finanziari dell'Unione europea siano tutelati e, qualora accerti l'esistenza di irregolarità, imponesse sanzioni dissuasive e proporzionate.

qualsiasi proposta che comporti una modifica rilevante della realizzazione del Programma; (viii) approvare le relazioni annuali sullo stato di avanzamento del Programma e sulla relativa situazione finanziaria; ed (ix) esercitare tutti i poteri e le funzioni, compresa la facoltà di creare degli organi ausiliari, che risultino necessari per la realizzazione del Programma GALILEO. Per quanto concerne il Comitato esecutivo è previsto che lo stesso sia composto da un rappresentante della Commissione europea, da un rappresentante dell'Agenzia spaziale europea e da un rappresentante dell'industria designato dal Consiglio di amministrazione. Le decisioni del Comitato esecutivo è previsto siano prese all'unanimità e che funzioni dell'organo in parola siano: (i) fornire attività di consulenza, mediante relazioni periodiche, al Consiglio di amministrazione ed al Direttore sullo stato di avanzamento del Programma GALILEO; (ii) presentare proprie osservazioni e raccomandazioni al Consiglio di amministrazione in merito alle previsioni di costo ed al Programma e sul progetto di bilancio, compresa la tabella dell'organico, predisposti dal Direttore; (iii) approvare le procedure per i bandi di gara e per l'aggiudicazione dei contratti, nel rispetto delle norme sull'aggiudicazione dei contratti che devono essere stabilite dal Consiglio di amministrazione, il quale è comunque tenuto a non influenzare l'esecuzione delle decisioni che devono essere prese dal Comitato esecutivo; (iv) svolgere le attività assegnate allo stesso dal Consiglio di amministrazione e (v) approvare lo svincolo dei fondi previsti dalla sopra dettagliata convenzione fra l'Impresa comune e l'Agenzia spaziale europea. Il Comitato esecutivo è inoltre tenuto ad adottare le norme relative al trattamento dei documenti, onde conciliare gli obiettivi di sicurezza, segreto commerciale e accesso del pubblico in conformità ai principi ed dei limiti stabiliti dalla normativa europea in materia<sup>476</sup>.

Ultimo fra gli organi dell'Impresa comune GALILEO previsti è il Direttore della stessa. Questi è chiamato a dirigere la realizzazione del Programma secondo gli indirizzi stabiliti dal Consiglio di amministrazione, nei confronti del quale ne è responsabile, ed a fornire a quest'ultimo, al Comitato esecutivo, al Comitato consultivo e a tutti gli altri eventuali organi ausiliari tutte le informazioni necessarie per l'espletamento delle relative funzioni. È previsto che siano funzioni del Direttore, in particolare: (i) organizzare, dirigere e sovrintendere il personale dell'Impresa comune; (ii) presentare al Consiglio di amministrazione proposte relative all'organigramma; (iii) redigere ed aggiornare periodicamente il piano di sviluppo del Programma e le previsioni di costo del Programma in conformità al regolamento finanziario e sottoporli al Consiglio di amministrazione; (iv) preparare, in conformità del regolamento finanziario, il progetto di bilancio annuale, compresa la tabella dell'organico, per sottoporli al Consiglio di amministrazione; (v) vigilare affinché siano rispettati gli obblighi previsti nei confronti della Commissione europea da parte dell'Impresa comune, ed in particolare le disposizioni che consentono ai rappresentanti della Commissione europea di svolgere controlli effettivi e, qualora vengano rilevate irregolarità, di irrogare sanzioni dissuasive e proporzionate; (vi) sottoporre i conti e il bilancio

---

<sup>476</sup> v. Regolamento (CE)1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

consuntivo annuali al Consiglio di amministrazione; (vii) presentare al Consiglio di amministrazione ogni proposta che comporti una modifica rilevante dell'architettura del Programma GALILEO; (viii) essere responsabile della sicurezza e adottare tutti i provvedimenti necessari per rispettare le prescrizioni di sicurezza; e (ix) predisporre la relazione annuale sullo stato di avanzamento del Programma e sulla relativa situazione finanziaria, nonché qualsiasi altra relazione che venga richiesta dal Consiglio di amministrazione perché sia sottoposta a tale organo. Per quanto concerne i profili di sicurezza legati al sistema di navigazione satellitare è previsto che l'Impresa comune protegga le informazioni sensibili la cui divulgazione non autorizzata potrebbe pregiudicare gli interessi delle parti contraenti in conformità alle norme di sicurezza adottate dal Consiglio<sup>477</sup>, mentre per quanto concerne l'ampliamento della partecipazione societaria a nuovi operatori del settore industriale interessati, di particolare interesse per il rafforzamento della natura di *partnership* pubblico-privata dell'Impresa comune in analisi, lo Statuto prevede che le domande di adesione debbano essere indirizzate al Direttore tenuto a trasmetterle al Consiglio di amministrazione, organo chiamato di rimando a decidere se l'Impresa comune debba avviare trattative con il candidato ed in merito alle condizioni di adesione, in particolare tenendo conto degli aspetti connessi alla sicurezza<sup>478</sup>. Al fine di approfondire l'applicazione di schemi di partenariato pubblico-privato nel Programma GALILEO, con particolare riferimento allo sviluppo nella fase iniziale e con inflessioni in quella mediana, si pone come maggiormente significativo riferimento documentale la Comunicazione COM(2007)534 della Commissione europea sull'avanzamento del Programma e la riconfigurazione dello stesso (proprio in ragione della diminuzione dell'aliquota di partecipazione industriale al Programma). In tale Comunicazione la Commissione europea specifica come il Consiglio abbia ribadito l'importanza del Programma GALILEO<sup>479</sup> e abbia deciso di rimodulare i negoziati riguardanti il contratto di concessione a un partenariato pubblico-privato ed espresso il proprio accordo di principio sulla riconfigurazione dei Programmi del GNSS – *Global Navigation Satellite System* europeo riconoscendo la necessità di finanziamenti pubblici aggiuntivi date le carenze di quelli privati rispetto a quanto originariamente prospettato. Tale nuova configurazione integrata è volta, nella visione del Consiglio, a fare in modo che le strutture di *governance* e contrattuali agevolino il funzionamento efficace, la manutenzione e lo sfruttamento economico di GALILEO a lungo termine, sulla base di un approccio integrato del ciclo di vita tecnologico e di un'adeguata

---

<sup>477</sup> v. Decisione 2001/264/CE del Consiglio che adotta le norme di sicurezza del Consiglio.

<sup>478</sup> In caso di decisione favorevole, l'impresa comune negozia le condizioni di adesione e le presenta per approvazione al consiglio di amministrazione che si pronuncia alla maggioranza del 75% dei voti espressi. È stabilito inoltre che la qualità di membro dell'impresa comune possa essere ceduta a un terzo esclusivamente con il previo e unanime assenso del Consiglio di amministrazione e che qualsiasi trasferimento non autorizzato importi la decadenza immediata della qualità di membro dell'Impresa comune, nonché la responsabilità per qualsiasi pregiudizio dalla stessa eventualmente subito.

<sup>479</sup> v. Risoluzione del Consiglio 10126/07 sul sistema globale di navigazione satellitare (GALILEO): andamento dei lavori e opzioni future.

gestione dei rischi, essendo l'importanza di tale assetto legata, in particolare, ai costi sostenuti per la fase di sviluppo del Programma e alle conseguenze finanziarie derivanti dalla perdita di quote di mercato. In assenza di decisioni adeguate in merito a un programma GNSS europeo, secondo la Commissione europea, l'Europa si troverebbe a dipendere, a medio e lungo termine, da segnali di geolocalizzazione esteri, sulla cui qualità, disponibilità o prezzo non avrebbe alcun controllo. Inoltre, la conseguente perdita di competenze europee in materia di sistemi GNSS si accompagnerebbe ad una grave perdita di opportunità macroeconomiche per l'industria europea e per le imprese del settore dei servizi, rendendosi impossibile per il prossimo futuro ad essere in grado di svolgere un ruolo guida nell'innovazione spaziale<sup>480</sup>.

Rischio	Cause	Impatto	Probabilità	Costi
<b>Fase di approvvigionamento/costituzione (deployment)</b>				
Rischi di progettazione	Orologi atomici, comportamento in orbita, qualità del servizio SOL, prescrizioni di sicurezza per l'attuazione, passaggio dalla IOV alla FOC	Riprogettazione	Improbabile	Da 250 a 500 mi Euro
Rischi della costituzione (deployment)	Problemi tecnici, di gestione, di finanziamento, politici Rischi legati al lancio (messa in orbita)	Ritardi	Improbabile	Fino a 250 mi Euro
<b>Fase di funzionamento/esercizio</b>				
Rischi relativi al mercato/alle entrate	Prestazioni commerciali insufficienti oppure ripercussioni sulle entrate dei rischi legati alla progettazione e alla costituzione	Perdita di entrate	Probabile	Fino a metà delle entrate di base annuali
Responsabilità civile	Richieste di indennizzi	Versamento di indennizzi	Molto remota	> 1 md Euro
Rischi non assicurabili	Capacità commerciale insufficiente	Finanziamento diretto	Remota	> 1 md Euro
Eventi fortuiti	Cause al di fuori della portata del programma	—	Remota	Da 250 a 500 mi Euro

Per quanto riguarda la gestione dei rischi connessi al Programma, dovendosi assorbire *in itinere* gran parte di quelli originariamente preventivati a potenziale carico del settore privato, la Commissione europea evidenzia come, in quanto proprietaria del sistema derivante dal Programma GALILEO, l'Unione europea si trovi ad individuare e, nel caso siano accettati, eventualmente gestire i rischi collegati ai Programmi GNSS europei, dovendosi imputare alla fase di approvvigionamento i rischi più significativi, ovvero quelli legati alla

<sup>480</sup> Per quanto concerne i costi dell'infrastruttura di sistema si sostiene come le procedure di aggiudicazione e la fase di *deployment* del Programma siano state avviate sulla base di un approccio in due fasi: (i) l'aggiudicazione dei primi quattro satelliti e di una parte significativa dell'infrastruttura di terra avvenuta nell'ambito del contratto di *in orbit validation* firmato dall'Agenzia spaziale europea all'inizio del 2006 e (ii) il resto della costellazione, ovvero 26 satelliti, e dell'infrastruttura terrestre stati oggetto della fase costitutiva che porterà GALILEO ad una situazione di *full operational capability* essendo i costi relativi alla piena capacità operativa, che comprendono i costi di gestione dell'ente appaltante, i costi di esercizio e funzionamento di EGNOS fino al 2013 ed i costi del sostegno al gestore del programma, stati stimati in 3 miliardi di Euro in valore nominale, prevedendosi sulla base della valutazione dei rischi legati alla progettazione tale stima prevede una riserva per imprevisti pari al 14% circa dei costi nominali.



progettazione ed alla fase di *deployment*. Tali rischi riguardano essenzialmente la possibilità che GALILEO non raggiunga le prestazioni previste a causa di eventuali problemi di progettazione<sup>481</sup>. Tali rischi legati alla progettazione e la probabilità che essi si verifichino sono tipici dei programmi spaziali e devono essere seguiti e controllati costantemente, ma non costituiscono particolare motivo di preoccupazione nella fase considerata dalla Commissione europea. Altresì i rischi di ritardo del Programma sono legati, nelle considerazioni della Commissione europea, a questioni tecniche, finanziarie, politiche o di gestione in grado di generare ritardi e l'innalzamento dei costi e, di conseguenza, un ritardo dell'immissione sul mercato del sistema, dovendosi la maggior parte di tali ritardi essere attenuata da azioni specifiche, dalle misure proposte di *governance* pubblica, da una rigorosa gestione del Programma e da decisioni di controllo oculato e decisioni politiche tempestive. Per quanto concerne le potenziali ricadute economiche ed entrate di esercizio del Programma GALILEO, la Commissione europea delinea come nel complesso il mercato mondiale della navigazione satellitare si sia sviluppato in modo scalare nell'ultimo decennio, rappresentando una quota notevole dei mercati a tecnologia avanzata, prospettandosi quale vettore dell'economia mondiale nel prossimo futuro e perciò non potendosi relegare l'Europa ad un ruolo di secondo piano data l'importanza strategica dei Programmi GNSS. In tale contesto appare evidente, nella visione della Commissione europea, come i fornitori di sistemi GNSS avranno una notevole influenza su tutte le decisioni fondamentali riguardanti gli utilizzatori di tale sistema<sup>482</sup>, non potendosi l'Unione europea affidare esclusivamente alle politiche estere per tali decisioni strategiche in grado di avere ripercussioni su una parte significativa dell'economia europea. Lo sviluppo di GALILEO dovrà inevitabilmente essere accompagnato, nella visione della Commissione europea, da un'attività specifica di sviluppo di applicazioni e servizi in grado di coadiuvare l'industria europea a conquistare una posizione solida, sviluppare il *know-how* necessario a servire le applicazioni di nicchia, favorendo la creazione e la crescita delle piccole e medie imprese e generando posti di lavoro ad elevata qualificazione, dovendosi pertanto considerare i Programmi GALILEO e EGNOS quali investimenti che permetteranno all'Europa di entrare nel mercato del *global navigation satellite system* e di acquisire e mantenere una quota importante di tale mercato<sup>483</sup>. Nelle

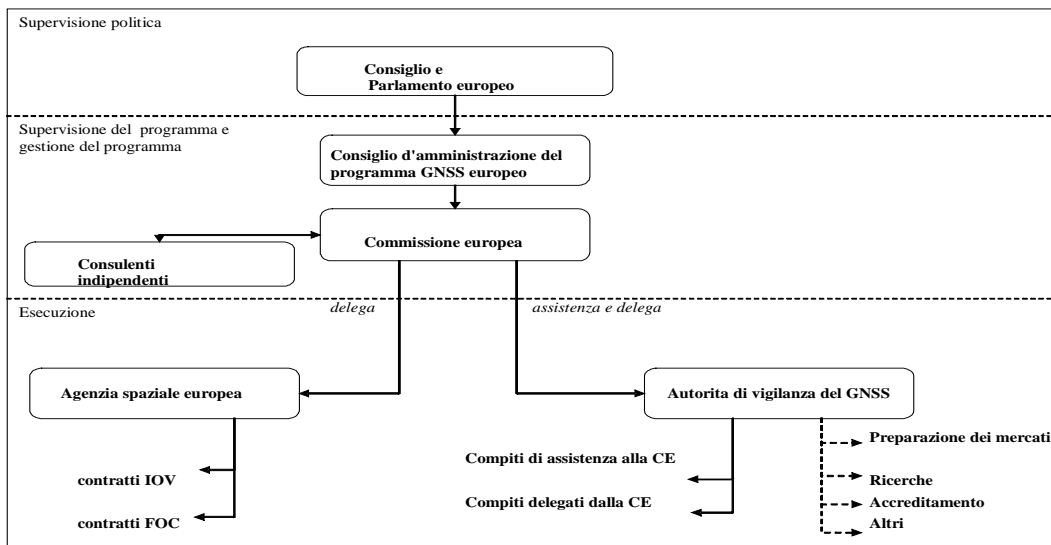
---

<sup>481</sup> I rischi legati alla progettazione, ed alle probabilità che si verifichino, sono definiti come tipici dei programmi spaziali e devono, secondo la Commissione, essere seguiti e costantemente monitorati.

<sup>482</sup> In particolare per quanto concerne la definizione o l'aggiornamento delle norme, la garanzia della continuità di accesso a livello locale, la definizione di una politica di controllo dell'esportazione industriale, la soddisfazione delle esigenze future degli utilizzatori attraverso la modernizzazione del sistema.

<sup>483</sup> Si calcola inoltre che il Programma GALILEO è considerato in grado di corroborare i vantaggi che il GNSS può offrire al pubblico, in particolare in materia di occupazione, ambiente (diminuzione degli ingorghi stradali, itinerari più corti e più diretti che riducono il consumo di carburante), vantaggi sociali (maggiore sicurezza), nonché una maggiore efficienza dei servizi pubblici (ricerca e soccorso) e nei settori dell'economia (agricoltura, pesca, trasporti) e nella gestione delle risorse pubbliche a godimento limitato (aviazione). Il Programma presenta inoltre numerosi altri vantaggi diretti secondo la Commissione: non solo l'utilizzo combinato dello

considerazioni della Commissione europea nella Comunicazione COM(2007)534 in disamina, la precisione della navigazione satellitare si pone come in grado di aumentarla «concorrenza» tra il GPS e GALILEO, determinando ulteriori innovazioni anche in base al fatto che il sistema europeo è ottimizzato per gli usi civili potendo meglio rispondere ai nuovi bisogni nei mercati del trasporto stradale, marittimo e aereo, che l'attuale tecnologia disponibile non è pienamente in grado di soddisfare e permettendo, dato relevantissimo, inoltre di attenuare i rischi di dipendenza da un'unica fonte<sup>484 485</sup>.



Per quanto in relazione alle entrate di esercizio ed ai vantaggi diretti dei programmi di *global navigation satellite system* europei la Commissione europea evidenzia come le entrate di esercizio dirette di GALILEO rappresentino solo una limitata quota parte degli introiti degli Stati membri ed una quota ancora inferiore dei mercati del GNSS a livello mondiale ed europeo essendo il flusso di entrate di esercizio che GALILEO dovrebbe generare considerevole e ben diversificato ma comunque soggetto a incertezze<sup>486</sup>. Le entrate di esercizio effettive dipenderanno

statunitense GPS e di GALILEO è in grado di migliorare significativamente la possibilità di navigazione satellitare nelle città più grandi, ma il sistema GALILEO è in grado di offrire anche funzionalità di posizionamento all'interno degli edifici rispetto al citato omologo.

<sup>484</sup> Tale considerazione in merito la diversificazione delle fonti satellitari disponibili è di particolare rilevanza, oltre che da un punto di vista politico, anche da un punto di vista tecnico in quanto in merito all'utilizzazione plurima di segnali di sincronizzazione delle reti di comunicazione elettronica e delle reti elettriche.

<sup>485</sup> Inoltre, alle parole della Commissione europea a sostegno della strategicità di GALILEO, il quadro giuridico per l'attuazione di tale Programma è basato su responsabilità chiare e senza ambiguità, essendo tale aspetto di fondamentale rilevanza per gli operatori, pubblici o privati, che realizzano nuovi servizi per i cittadini e per gli utilizzatori commerciali.

<sup>486</sup> Il margine di incertezza relativo alle entrate di esercizio si situa infatti, secondo analisi riportate dalla Commissione, tra più di un terzo e meno della metà dello scenario di base di 9,1 miliardi di Euro, ovvero un margine compreso tra 4,6 e 11,7 miliardi di Euro su 20 anni comportando le

infatti, secondo la Commissione europea, in larga misura dalla data di immissione sul mercato di GALILEO, dal successo delle iniziative del settore pubblico per preparare i mercati ed istituire un quadro normativo che rimuova tutti gli ostacoli allo sviluppo del mercato, dal ritmo di adozione del servizio da parte delle autorità pubbliche dell'Unione europea, dal successo dei sistemi GNSS concorrenti e dalla capacità unionale di trovare *partner* del settore privato in grado di affermarsi con successo nei mercati mondiali della navigazione satellitare<sup>487</sup>. In particolare, tenuto conto dell'elevata dipendenza delle entrate di esercizio dagli utilizzi speciali del «sistema aperto», occorre ad avviso della Commissione europea, prestare particolare attenzione agli adattamenti da apportare al quadro normativo affinché questo contempli l'utilizzo di segnali autenticati per le applicazioni nel campo della mobilità stradale a tariffa<sup>488</sup>. Durante la fase di attuazione<sup>489</sup> è

---

azioni di attenuazione dei rischi e la creazione di opportunità di entrate inevitabili conseguenze positive.

<sup>487</sup> Le entrate di esercizio di GALILEO dovrebbero pertanto, secondo la Commissione, essere considerate un vantaggio supplementare e non l'esclusiva ragione dei programmi GNSS europei, essendo la prospettiva di tali entrate di esercizio anche di notevole interesse per il settore privato ed essendo di rimando rilevanti per il settore pubblico unionale e nazionale nella misura in cui si riuscirà a trasferire aliquote di rischio al settore privato e di beneficiare della partecipazione del settore industriale al Programma.

<sup>488</sup> Inoltre è necessario delinearne quanto disposto da ultimo dal citato Regolamento (CE)683/2008 concernente la prosecuzione del Programma GALILEO e, in massima parte recepente quanto raccomandato dalla Commissione nell'analizzata Comunicazione COM(2007)534. In particolare per quanto concerne l'interazione fra settore pubblico e privato nell'implementazione del Programma, si deve fare riferimento a quanto disposto in materia di *procurement* pubblico, prevedendosi che le norme unionali in materia di appalti pubblici, in particolare l'accesso aperto e la concorrenza leale lungo tutta la catena di approvvigionamento industriale, le gare d'appalto basate sulla fornitura di informazioni trasparenti e tempestive, la comunicazione chiara delle norme applicabili in materia di appalti, i criteri di selezione e qualsiasi altra informazione pertinente che consenta di mettere tutti i candidati potenziali in condizioni di parità, sia dalla fase costitutiva del Programma GALILEO, facciano salve le misure necessarie per tutelare gli interessi essenziali della sicurezza dell'Unione europea, la sicurezza pubblica e per rispettino i requisiti dell'Unione europea in materia di controllo delle esportazioni

<sup>489</sup> A tal fine si applicano i seguenti principi per l'aggiudicazione delle attività della fase costitutiva del Programma GALILEO: (i) l'appalto dell'infrastruttura deve essere scisso in una serie di sei pacchetti principali di lavoro (supporto all'ingegneria di sistema, completamento dell'infrastruttura di terra per la missione, completamento dell'infrastruttura di terra per il controllo, satelliti, lanciatori e operazioni) e vari pacchetti di lavoro supplementari, mediante un frazionamento generale dell'intero appalto; ciò non esclude la prospettiva di filoni d'appalto multipli e simultanei per singoli pacchetti di lavoro, anche per satelliti; (ii) devono essere garantiti bandi di gara competitivi per tutti i pacchetti e, per i sei pacchetti principali di lavoro, si deve far ricorso ad un'unica procedura, secondo cui un'entità giuridica indipendente, o un gruppo rappresentato a questo fine da un'entità giuridica appartenente a tale gruppo, possano proporsi come committente principale per al massimo due dei sei pacchetti principali di lavoro; (iii) mediante bando di gara competitivo a vari livelli, almeno il 40% del valore aggregato delle attività deve essere subappaltato a società non appartenenti ai gruppi cui fanno capo i committenti principali per uno qualsiasi dei pacchetti principali di lavoro; la Commissione riferisce periodicamente al comitato sul rispetto di tale principio. Qualora tali proiezioni stabiliscano l'eventualità che sia impossibile raggiungere la soglia del 40%, la Commissione adotta le misure adeguate; (iv) si deve procedere, ove opportuno, al doppio approvvigionamento, per assicurare un migliore controllo generale del programma, dei costi e del calendario.

stabilito, in maggiore specificazione, che si debbano perseguire i seguenti obiettivi: (i) promuovere la partecipazione equilibrata dell'industria a tutti i livelli, in particolare le piccole e medie imprese, in tutti gli Stati membri; (ii) scongiurare la possibilità di abuso di posizione dominante ed impedire la dipendenza a lungo termine da singoli fornitori; (iii) trarre vantaggi dagli investimenti precedenti del settore pubblico e dalle *best practices* generate, come pure dall'esperienza e dalle competenze dell'industria, comprese quelle acquisite nella fase di definizione e in quella di sviluppo e validazione dei Programmi, fatte salve le norme sui bandi di gara. In conclusione, dagli atti unionali analizzati, si deduce che l'importanza del Programma GALILEO derivi certamente dalle sue potenziali entrate di esercizio, ma in misura ancora maggiore, dall'impatto che il sistema stesso è in grado di originare sull'industria GNSS europea e sull'economia in generale.

## **X.2 Il Programma europeo per l'osservazione satellitare della Terra «GMES»)**

Significativo riferimento al fine di offrire una panoramica del Programma europeo per l'osservazione satellitare della Terra GMES – *Global Monitoring for Environment and Security*, con particolare menzione agli aspetti concernenti l'adozione di schemi di partenariato pubblico-privato presenti nello stesso, è la Comunicazione COM(2011)831 della Commissione europea sulle prospettive del Programma in analisi<sup>490 491</sup>. In tale contesto è innanzitutto evidenziato dalla Commissione europea come il Programma GMES si ponga come uno dei programmi da realizzare nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, dati i vantaggi che lo stesso è in grado di comportare per diverse altre politiche dell'Unione europea, sia stato anche incluso nell'iniziativa specifica di politica industriale della strategia Europa 2020. Il GMES si pone infatti come un programma a lungo termine basato su partenariati tra l'Unione europea, gli Stati membri, l'Agenzia spaziale europea ed altri soggetti interessati, ponendosi inoltre nell'ambito della cooperazione a livello internazionale con un ruolo incisivo rispetto ai singoli Stati membri mediante collaborazioni bilaterali con altre potenze spaziali. Il GMES è stato strutturato in modo da meglio comprendere come stia cambiando il nostro Pianeta e in modo come tale cambiamento possa influire sulla vita quotidiana, fornendo anche ai decisori dell'Unione europea e degli Stati membri informazioni e dati precisi e affidabili sulle problematiche ambientali, sui cambiamenti climatici e su questioni relative alla sicurezza, in modo continuativo. Il GMES è volto infatti a contribuire anche alla stabilità ed alla crescita economica promuovendo le applicazioni commerciali in molti settori grazie ad un accesso completo e aperto ai servizi

---

<sup>490</sup> Questo è stato istituito dal Regolamento (UE)911/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio e si pone come uno dei progetti di punta della politica spaziale europea conformemente all'articolo 189 del TFUE che concerne le attività spaziali dell'Unione europea.

<sup>491</sup> v. Comunicazione COM(2011)152 della Commissione europea recante «*verso una strategia spaziale dell'unione europea al servizio dei cittadini*».

informativi e ai dati di osservazione della Terra<sup>492</sup>. In maggiore specificazione il GMES si configura come un programma di osservazione della Terra in grado di consentire la raccolta di informazioni sui sistemi fisici, chimici e biologici del Pianeta. I servizi GMES offrono vantaggi a una vasta gamma di utenti, sia a livello nazionale che a livello internazionale, essendo inoltre tali servizi concepiti in modo da rispondere alle necessità degli stessi<sup>493</sup>. La Comunicazione in disamina pone attenzione su come nel corso degli ultimi 30 anni in Europa siano stati compiuti notevoli sforzi di ricerca e sviluppo nell'ambito dell'osservazione della Terra, attraverso programmi nazionali e internazionali, al fine di sviluppare infrastrutture e relative applicazioni<sup>494</sup>. L'armonizzazione e la standardizzazione delle informazioni geospaziali a livello europeo rappresentano infatti, alla lettera della Commissione europea, una sfida essenziale per l'attuazione di una vasta gamma di politiche dell'Unione europea<sup>495</sup>. Sotto un profilo finanziario, tra il 1998, data di avvio del Programma GMES ed il 2013, l'importo complessivo dei

---

<sup>492</sup> I fondi che l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea hanno stanziato a favore del GMES per il periodo dal 1998 fino al 2013, riguardano principalmente le attività di sviluppo ed a ciò dovendosi aggiungere i primi finanziamenti operativi stanziati per la transizione alla fase iniziale di operatività nel periodo 2011-2013 in modo da consentire al Programma di entrare nella fase pienamente operativa a partire dal 2014. Nonostante la significativa riduzione delle disponibilità a favore delle politiche spaziali dell'Unione, la Commissione ha implementato strategie in modo garantire comunque il successo del GMES.

<sup>493</sup> Il GMES fornisce informazioni fondamentali per una gestione più sostenibile dell'ambiente, per rafforzare la salvaguardia della biodiversità, monitorare e fare previsioni sullo stato degli oceani e la composizione dell'atmosfera, individuare le cause e l'impatto dei cambiamenti climatici, intervenire in caso di calamità di origine naturale o antropica, sostenere le politiche di sviluppo e rafforzare la sicurezza dei cittadini europei, aiutando inoltre a migliorare il processo decisionale e l'attuazione di un'ampia gamma di politiche dell'Unione (trasporti, agricoltura, ambiente, energia, politica regionale, aiuti umanitari, protezione civile e assistenza allo sviluppo dei paesi terzi). Per poter essere utilizzato per una gamma di applicazioni così vasta, l'architettura GMES si basa su tre componenti: la prima è una componente di servizi che fornisce informazioni a sostegno delle politiche ambientali e di sicurezza, mentre le altre due sono componenti di osservazione che forniscono i dati (infrastrutture spaziali e infrastrutture *in situ*) necessari per gestire i servizi.

<sup>494</sup> Tuttavia, a causa di carenze infrastrutturali e della mancanza di garanzie sulla loro disponibilità a lungo termine, le capacità esistenti non appaiono ancora sufficienti. Con la creazione, a livello europeo, di un quadro politico coerente in grado di strutturare le comunità degli utenti, consolidarne le necessità e organizzare la risposta europea, il GMES è stato allo scopo concepito per garantire la fornitura sostenibile e a lungo termine dei dati e servizi necessari basandosi su strutture già esistenti. L'investimento dell'Unione europea mira infatti a colmare le carenze del sistema di osservazione, a dare l'accesso a strutture esistenti e a sviluppare i servizi operativi in modo che la dimensione europea del GMES determini economie di scala, faciliti l'investimento comune in grandi infrastrutture, promuova il coordinamento degli sforzi e delle reti di osservazione, permetta l'armonizzazione e l'intercalibrazione dei dati e dia l'impulso necessario per la nascita in Europa di centri di eccellenza a livello internazionale.

<sup>495</sup> Con il GMES l'Unione europea mira ad assicurare l'accesso autonomo a informazioni affidabili, tracciabili e sostenibili in materia di ambiente e sicurezza, ed a contribuire, attraverso l'iniziativa internazionale GEOSS – *Global Earth Observation System of Systems*, allo sviluppo a livello mondiale di *set* di dati di osservazione e di informazioni in modo da accrescere l'influenza unionale in negoziati e trattati internazionali come le tre convenzioni di Rio, il trattato «post – Kyoto» e altri accordi bilaterali o multilaterali essendo il GMES riconosciuto come il contributo europeo all'istituzione del sistema di sistemi per l'osservazione globale della Terra, sviluppato nel quadro della piattaforma GEO – *Group on Earth Observations*.

finanziamenti dell'Unione europea e dell'Agenzia spaziale europea per le attività di sviluppo e la fase iniziale di operatività dei servizi e delle relative infrastrutture spaziali è stato pari a 3,2 miliardi di Euro avendo l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea fornito finanziamenti rispettivamente pari a 520 ed a 240 milioni di Euro per la componente dei servizi mentre per la componente spaziale, incluso l'accesso ai dati spaziali dei satelliti nazionali, l'Agenzia spaziale europea ha messo a disposizione 1 miliardo 650 milioni di Euro e l'Unione europea i residuali 780 milioni di Euro<sup>496</sup>. Secondo un'analisi di *trade-off*<sup>497</sup>, il GMES è in grado di apportare benefici pari almeno al doppio degli investimenti fino al 2020 e pari al loro quadruplo entro il 2030, rappresentando un enorme potenziale per la crescita dell'economia e per la creazione di nuovi posti di lavoro attraverso lo sviluppo di servizi innovativi ed applicazioni commerciali a valle di tale sistema. Inoltre si sottolinea come l'importanza che tale Programma riveste per l'Unione europea nell'ambito dell'osservazione della Terra è riconosciuta a livello globale e come qualora l'investimento da parte dell'Unione europea non fosse garantito, gli Stati membri e le relative imprese rischierebbero di non trovarsi più in condizioni di parità con i Paesi emergenti, quali Brasile, India, Russia e Cina, che stanno investendo ingenti capitali nel campo dell'osservazione terrestre. Tra le possibili soluzioni di finanziamento la Commissione europea ha considerato tre opzioni: (i) l'opzione che prevede un fondo specifico per il GMES (simile al modello scelto per il Fondo europeo di sviluppo); (ii) l'opzione che prevede una cooperazione rafforzata (che coinvolgerebbe gli Stati membri fortemente interessati al Programma) ed, infine, particolarmente interessante per il presente lavoro, (iii) l'opzione che prevede la partecipazione dell'industria e in cui le responsabilità e l'onere del finanziamento verrebbero condivisi con gli operatori economici nonostante le difficoltà, la cui esperienza è maturata nell'ambito del Programma GALILEO (alla cui specifica sezione si rimanda), di attrarre e trattenere gli operatori del settore privato nel breve periodo, cosa che non appare comunque realisticamente in linea con il carattere di bene pubblico del Programma in analisi. Per quanto concerne la *governance* del Programma GMES la Comunicazione COM(2011)831 in analisi prevede che la stessa richieda il coordinamento e la supervisione politica, la gestione dei compiti e del bilancio, nonché il coordinamento tecnico dell'attuazione. Con particolare riferimento alla gestione e supervisione politica si ritiene che la Commissione europea debba continuare ad essere responsabile, a nome dell'Unione europea, del coordinamento politico generale, inclusa la negoziazione di accordi internazionali, la consultazione delle comunità di utenti basata sull'esperienza acquisita con l'esistente Forum degli utenti, l'adozione dei sottoprogrammi di lavoro, garantendo i collegamenti con le politiche settoriali, la definizione di aspetti legati alla sicurezza ed alla politica dei dati, nonché la cooperazione internazionale,

---

<sup>496</sup> Dopo il 2013 la completa continuità di tutte le componenti del GMES comporterà, secondo la Comunicazione in analisi, la realizzazione totale, la manutenzione, l'evoluzione, e gli aggiornamenti stimandosi necessario per il periodo dal 2014 al 2020 necessario un bilancio complessivo di 5 miliardi e 841 milioni di Euro.

<sup>497</sup> Analisi economico-finanziaria elaborata dalla società Booz & Company, versione definitiva del 19.09.2011.

rendendosi comunque necessarie disposizioni adeguate per far fronte all'aumento delle attività gestionali del Programma in fase operativa che possano richiedere il coinvolgimento di personale specializzato difficilmente reperibile, per parola della stessa Istituzione, all'interno dei servizi centrali della Commissione europea<sup>498</sup>.

La Comunicazione in analisi illustra infine la politica del Programma GMES in materia di dati e informazioni che è previsto continui a basarsi sul principio dell'accesso pieno e completo (subordinatamente alle restrizioni normative e di sicurezza), tenendo conto della normativa sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico al fine di: (i) promuovere l'utilizzo e la condivisione delle informazioni e dei dati del GMES; (ii) rafforzare i mercati di osservazione della Terra in Europa, in particolare per il relativo settore in *down-stream*, al fine di consentire la crescita e la creazione di posizioni occupazionali; (iii) contribuire alla sostenibilità ed alla continuità della fornitura di dati e informazioni GMES; e (iv) sostenere le comunità europee di ricerca, di tecnologia e di innovazione. Esaminato quanto illustrato, a livello politico dalla Comunicazione COM(2011)831, si pone necessario analizzare inoltre la fonte normativa su cui si basa il Programma GMES, ovvero il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE)911/2010: il Programma GMES si fonda primariamente sulle

---

<sup>498</sup> L'istituzione di una nuova agenzia nel tempo a disposizione non è considerata come un'opzione realistica e, pertanto, tali compiti potrebbero essere delegati a un organismo europeo già esistente, come ad esempio l'Agenzia spaziale europea. Il coordinamento tecnico dei servizi potrebbe essere affidato a soggetti europei in possesso delle opportune conoscenze ed esperienze negli ambiti pertinenti così da dare un sostegno alla Commissione che continuerebbe ad essere responsabile del controllo di qualità e della convalida dei prodotti riguardanti l'attuazione di politiche settoriali. In tale scenario le attività della componente di servizi del GMES includerebbero: (i) attività operative quali (i-a) attività sistematiche/di routine globali per il monitoraggio e le previsioni dello stato dei sottosistemi della terra a livello regionale e globale, in particolare relative all'ambiente marino, all'atmosfera e alla qualità dell'aria, e servizi globali di monitoraggio dei cambiamenti geoclimatici; (i-b) attività regionali/locali su richiesta, in particolare in materia di gestione delle emergenze, di sicurezza e di servizi paneuropei di monitoraggio del territorio e (ii) attività di sviluppo riguardanti il miglioramento della qualità e dei risultati dei servizi esistenti, lo sviluppo di nuovi servizi e la promozione dell'utilizzo a valle. Le attività della componente spaziale del GMES includerebbero altresì: (i) attività operative in merito all'accesso all'infrastruttura spaziale dedicata; (ii) l'accesso alle missioni di terzi; (iii) la distribuzione dei dati; e (iv) l'assistenza tecnica alla Commissione per l'unificazione dei requisiti relativi ai dati per i servizi, l'identificazione di carenze del sistema di osservazione, e per contribuire a delineare nuove missioni spaziali. Le attività di sviluppo includerebbero: (i) la progettazione e commissione di nuovi elementi delle infrastrutture spaziali; (ii) la prestazione di sostegno tecnico alla Commissione per trasporre i requisiti relativi ai servizi nelle specifiche di nuove missioni spaziali con l'ausilio degli operatori delle infrastrutture spaziali; ed (iii) il coordinamento dello sviluppo delle attività spaziali, incluse le attività di sviluppo che mirano a modernizzare e integrare la componente spaziale del GMES. Le attività operative includerebbero la componente *in situ* del GMES, ovvero: (i) il coordinamento della fornitura dei dati *in situ* ai servizi GMES, con accordi *ad hoc* con gli operatori *in situ*; (ii) il coordinamento a livello internazionale della fornitura di dati *in situ* raccolti da terzi; (iii) la prestazione di assistenza tecnica per la trasposizione dei requisiti relativi ai dati per i servizi GMES nelle specifiche delle infrastrutture e delle reti di osservazione *in situ*. E (iv) l'interazione con gli operatori *in situ* per promuovere la coerenza delle attività di sviluppo connesse alla componente *in situ* del GMES. Per tutte e tre le componenti l'attuazione delle attività del GMES andrebbe affidata tramite contratti di appalto pubblico, accordi sul livello dei servizi o, eventualmente, mediante sovvenzioni, a soggetti operativi.

attività di ricerca condotte nell'ambito del 7° Programma Quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione<sup>499</sup> e del Programma dell'Agenzia spaziale europea relativo alla componente spaziale del GMES e comprende (i) una componente di servizi atta a garantire l'accesso alle informazioni a sostegno dei settori del monitoraggio atmosferico, del monitoraggio dei cambiamenti climatici, delle relative politiche di mitigazione e di adattamento, della gestione delle emergenze, del monitoraggio del territorio, del monitoraggio dell'ambiente marino e della sicurezza; (ii) una componente spaziale che garantisca un'ampia *capability* europea di osservazione spaziale e (iii) una componente *in situ* che consenta le osservazioni mediante installazioni a bordo di aerei, di navi e a terra per i tipi di servizi di cui al punto (i). Per quanto concerne l'architettura organizzativa del Programma, il Regolamento impegna la Commissione europea nel coordinamento del Programma GMES con le attività a livello nazionale, unionale ed internazionale, con particolare riferimento alla citata iniziativa GEOSS. L'esecuzione ed il funzionamento del GMES è previsto infatti siano basati su partenariati tra l'Unione europea e gli Stati membri, nel rispetto delle rispettive regole e procedure<sup>500</sup>. In quanto il GMES è strutturato in modo da essere un programma «pilotato» dagli utenti dello stesso, la Commissione europea è infatti chiamata a garantire che le specifiche dei servizi corrispondano alle esigenze degli utenti, attraverso l'istituzione di un meccanismo trasparente affinché gli utenti siano regolarmente coinvolti e consultati in modo da consentire di individuare i requisiti dei medesimi a livello unionale e nazionale. La Commissione europea è tenuta inoltre ad assicurare il coordinamento con gli utenti del settore pubblico degli Stati membri, dei Paesi terzi e delle organizzazioni internazionali oltre a stabilire in modo indipendente, previa consultazione del Forum degli utenti, i requisiti relativi ai dati per i servizi. Il Regolamento in esame dispone in aggiunta che il coordinamento tecnico e la realizzazione della componente spaziale del GMES siano delegati all'Agenzia spaziale europea di concerto, nei casi di pertinenza con EUMETSAT, con l'Organizzazione europea per l'esercizio dei satelliti meteorologici<sup>501</sup>. La

<sup>499</sup> v. Decisione 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il 7° Programma Quadro della Unione europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007–2013).

<sup>500</sup> I contributi volontari degli Stati membri e le sinergie potenziali con le pertinenti iniziative prese a livello nazionale, di Unione europea ed internazionale sono coordinati secondo una procedura consultiva di rilevante complessità. Nella gestione dei fondi la Commissione è chiamata a garantire la complementarità e la coerenza del programma GMES con le altre politiche, iniziative e gli altri strumenti dell'Unione pertinenti, in relazione, in particolare, all'ambiente, alla sicurezza, alla competitività e all'innovazione, alla coesione, alla ricerca, ai trasporti e alla concorrenza, la cooperazione internazionale, il Programma GNSS, la protezione dei dati personali e dei diritti di proprietà intellettuale esistenti, il sistema comune di informazioni ambientali (SEIS) e le attività dell'Unione nel settore della risposta alle emergenze.

<sup>501</sup> Per quanto concerne la fornitura dei servizi, il Regolamento (UE)911/2010 prevede che la Commissione adotti misure adeguate volte a garantire una concorrenza effettiva nella fornitura di servizi GMES ed a promuovere la partecipazione delle piccole e medie imprese, agevolando la fruizione dei servizi forniti dal GMES per sviluppare il settore a valle. Qualora si dovesse rendere necessario la fornitura di servizi GMES deve essere decentrata con lo scopo di integrare a livello europeo gli inventari di dati spaziali, *in situ* e di riferimento costituiti dagli Stati membri e le loro



Commissione europea, tenendo conto del parere del Forum degli utenti, è inoltre investita della facoltà di definire e convalidare procedure appropriate per la certificazione della produzione di dati nel quadro del Programma GMES, assicurando che tali procedure siano trasparenti, verificabili e ricontrrollabili al fine di garantire agli utenti l'autenticità, la tracciabilità e l'integrità dei dati. Per quanto concerne le fonti di finanziamento si prevede che le stesse possano assumere le forme di accordi, sovvenzioni o contratti di appalto, dovendosi comunque assicurare che all'atto dell'assegnazione di finanziamenti da parte dell'Unione europea, siano garantite un'autentica concorrenza fra gli operatori economici, la trasparenza e la parità di trattamento, salvo prevedere che, in casi giustificati, i finanziamenti dell'Unione europea possano essere concessi secondo modalità specifiche, compresi gli accordi quadro di partenariato o il cofinanziamento di funzionamento tecnologico. In aggiunta i finanziamenti di funzionamento a favore di organismi che perseguono obiettivi di interesse generale europeo non si prevede siano soggetti ad eventuali disposizioni in materia di degressività<sup>502 503</sup>. Allo scopo di fornire un quadro atto a garantire la realizzazione dell'obiettivo di una politica di accesso alle informazioni e ai dati del GMES, garantendo al contempo la necessaria protezione delle informazioni prodotte dai servizi GMES e dei dati i raccolti attraverso l'infrastruttura GMES dedicata, la Commissione europea è infine investita della facoltà di adottare, mediante atti delegati, misure atte a stabilire le condizioni di registrazione e di concessione di licenze per gli utenti GMES e misure che definiscano i criteri applicabili alla limitazione dell'accesso alle informazioni prodotte dai servizi GMES ed ai relativi dati raccolti attraverso la connessa infrastruttura dedicata, tenendo conto delle politiche in materia di dati e di informazioni poste in atto dai fornitori di cui il GMES necessita e fatte salve le norme e le procedure nazionali applicabili alle infrastrutture spaziali e *in situ* sotto controllo nazionale.

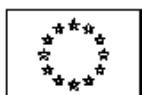
---

capacità in materia, così da evitare duplicazioni, tenendo con che l'acquisizione di nuovi dati che si sovrappongono a fonti esistenti deve essere quanto più possibilmente evitata salvo che l'utilizzo di serie di dati esistenti o aggiornabili non si dimostri essere tecnicamente possibile o efficace sotto il profilo dei costi.

<sup>502</sup> Tale disposizione, volta a garantire prospettivamente una base di investimenti a favore del Programma non soggetta a riduzioni scalari, trova la propria *ratio* nella natura di «bene pubblico puro» del sistema di monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza.

<sup>503</sup> Per quanto concerne la politica in materia di dati e di informazioni del Programma GMES, il Regolamento in analisi stabilisce che la stessa sia chiamata a perseguire i seguenti obiettivi: (i) promuove l'utilizzo e la condivisione delle informazioni e dei dati del GMES; (ii) offrire un accesso pieno ed aperto alle informazioni prodotte dai servizi GMES e ai dati raccolti mediante le infrastrutture GMES, nel rispetto degli accordi internazionali, delle limitazioni di sicurezza e delle condizioni di concessione delle licenze pertinenti, compresa la registrazione e l'accettazione delle licenze di utente; (iii) rafforza i mercati di osservazione della terra in Europa, in particolare il settore a valle, al fine di consentire la crescita e la creazione di posti di lavoro; (iv) contribuire alla sostenibilità e alla continuità della fornitura di dati e informazioni GMES; e (v) sostenere le comunità europee di ricerca, di tecnologia e di innovazione.

**A.1 Appendice normativa: Comunicazione della Commissione europea  
COM(2011)572 «Partenariati nella ricerca e nell'innovazione»**



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.9.2011  
COM(2011) 572 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Partenariati nella ricerca e nell'innovazione**

{SEC(2011) 1072 definitivo}

## **PARTENARIATI NELLA RICERCA E NELL'INNOVAZIONE**

### **1. INTRODUZIONE**

L'Europa si sta gradualmente riprendendo da una delle più profonde crisi economico-finanziarie dagli anni '30. Allo stesso tempo, come sottolineato dal Consiglio europeo della primavera 2011, "i rischi permangono e noi dobbiamo mantenere determinazione nell'agire"<sup>1</sup>.

Per fare sì che la ripresa sia duratura è necessario utilizzare in modo intelligente le risorse, pubbliche e private, disponibili per la ricerca e l'innovazione, così da ottimizzare i contributi che i soggetti pubblici e privati possono fornire per conseguire una crescita sostenibile. Ciò è essenziale per realizzare entro il 2014 lo Spazio europeo della ricerca (SER) e per conseguire gli obiettivi dell'Unione dell'innovazione, dell'Agenda digitale e di altre iniziative faro della strategia Europa 2020.

La comunicazione della Commissione sull'Unione dell'innovazione ha sottolineato l'importanza dei partenariati nel campo della ricerca e dell'innovazione in Europa come strumento per "unire le forze per realizzare progressi decisivi"<sup>2</sup>.

I partenariati permettono di raggruppare i soggetti pubblici a livello europeo e nazionale in partenariati pubblico-pubblico e i soggetti pubblici e privati in partenariati pubblico-privato allo scopo di:

- creare una massa critica per garantire la portata e le dimensioni richieste;
- facilitare lo sviluppo di una visione comune e la definizione di un'agenda strategica, anche a livello internazionale;
- contribuire alla definizione di un approccio programmatico europeo alla ricerca e all'innovazione al fine di fissare obiettivi di ampia portata che permettano di coinvolgere tutti i partner potenziali;
- definire strutture flessibili per consentire ai partenariati di avere le dimensioni e la portata funzionali alla loro natura e ai loro obiettivi.

Con queste modalità l'approccio basato sui partenariati può aiutare ad affrontare le principali sfide per la società e rafforzare la posizione concorrenziale dell'Europa, rendendo più efficiente il ciclo di ricerca e innovazione e riducendo i tempi tra ricerca e commercializzazione. Esso può contribuire inoltre al conseguimento degli obiettivi ambientali e di uso efficiente delle risorse. Con il necessario impegno alla costituzione di partenariati, l'Europa può raggiungere l'eccellenza in campo scientifico e tecnologico e disporre di una massa critica.

---

<sup>1</sup> Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011.

<sup>2</sup> COM(2010) 546.

Per questi motivi nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca (7°PQ)<sup>3</sup>, del programma quadro per la competitività e l'innovazione<sup>4</sup>, del SER e del quadro politico per l'Unione dell'innovazione, sono state elaborate e testate differenti forme di partenariato. Si tratta di un passo importante per definire una visione comune di come i partenariati possono massimizzare il contributo della ricerca e dell'innovazione per avere in Europa una crescita intelligente e sostenibile. È giunto il momento di fare un passo in avanti per superare doppioni inutili e chiarire le migliori modalità di attuazione dei partenariati. In tale contesto la presente comunicazione ha l'obiettivo di trarre insegnamenti dall'esperienza acquisita fino ad oggi e di avvalersi della stessa per sviluppare ulteriormente il concetto di partenariato.

## **2. LA SITUAZIONE ATTUALE**

### **2.1. Rassegna dei partenariati in atto nell'Unione europea**

I partenariati pubblico-pubblico permettono di coordinare le strategie nazionali per evitare la frammentazione delle attività pubbliche nel campo della ricerca e presentano inoltre potenzialità per rendere più efficiente l'interazione con i partner strategici internazionali.

Come illustrato nella tabella 1, i partenariati pubblico-pubblico comportano diversi livelli di impegno comune, da ERA-NET e ERA-NET Plus, in cui gli Stati membri (SM) coordinano i programmi nazionali, alle iniziative ex articolo 185, che rappresentano la più stretta integrazione dei programmi nazionali. La programmazione congiunta (PC) è un nuovo concetto nell'ambito dei partenariati pubblico-pubblico basato su un impegno ad alto livello al fine di affrontare una particolare sfida in campo sociale. I partenariati pubblico-pubblico possono inoltre contribuire all'apprendimento congiunto delle politiche, come nelle iniziative Europee INNOVA/PRO INNO Europe.

I partenariati pubblico-privato sono realizzati congiuntamente dall'Unione europea e da altri organismi pubblici con partner privati e sono finalizzati al conseguimento di obiettivi condivisi. I partenariati pubblico-privato nel settore della ricerca e dell'innovazione mirano a rafforzare la leadership europea in campo industriale e sono utilizzati per sostenere e incrementare gli investimenti in R&I in settori specifici.

Come illustrato nella tabella 2, i partenariati europei pubblico-privato nel settore della R&I sono stati attuati per la prima volta nell'ambito del Settimo programma quadro, sia come persone giuridiche distinte in forma di imprese comuni, per le iniziative tecnologiche congiunte (ITC) e SESAR, sia come partenariati contrattuali (ad es., partenariati pubblico-privato per il piano europeo di ripresa).

L'Istituto europeo dell'innovazione e della tecnologia (EIT), un organismo dell'Unione europea la cui missione è incrementare la capacità di innovazione, non è né un partenariato pubblico-pubblico, né un partenariato pubblico-privato. Tuttavia, il suo principale braccio operativo, le comunità della conoscenza e dell'innovazione (CCI), è costituito da partenariati strutturati che

<sup>3</sup> Decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il Settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013).

<sup>4</sup> Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013).

integrano soggetti dell'istruzione, della ricerca e dell'impresa per affrontare le grandi sfide della società.

I partenariati europei per l'innovazione (PEI) sono stati proposti nell'ambito dell'iniziativa faro Unione dell'innovazione<sup>5</sup> allo scopo di accelerare le innovazioni che permettono di affrontare le grandi sfide della società; pur non essendo né partenariati pubblico-pubblico né partenariati pubblico-privato, forniscono un quadro che permette di riunire soggetti di ambiti politici, settori e paesi diversi al fine di integrare o avviare iniziative sul versante della domanda e dell'offerta nell'intero ciclo di ricerca e innovazione.

Il partenariato pilota in materia di invecchiamento attivo e in buona salute (AHA - Active and Healthy Ageing) ha l'obiettivo di analizzare tale concetto e valutarne le migliori possibilità di applicazione. Se da un lato è prematuro valutare l'efficienza e l'efficacia del partenariato AHA in questa fase, va segnalato che è già stata effettuata una prima analisi dei processi avviati fino ad oggi<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> COM(2010) 546 del 6.10.2010

<sup>6</sup> SEC(2011) 1028 dell'1.9.2011.

**Tabella 1: Concetti/strumenti dei partenariati pubblico-pubblico a livello unionale**

	Obiettivo	Esecuzione	Impatto/principali insegnamenti ricavati
<b>ERA-NET</b> 100 progetti dal 2002	Coordinare programmi nazionali di ricerca in un determinato ambito	- Gli SM avviano e attuano azioni/inviti congiunti (fino al 2010 gli SM hanno investito 1,17 miliardi di euro in inviti congiunti) - Fino al 2010 l'UE ha erogato un sostegno di 275 milioni di euro alle reti di SM	- Meccanismi efficienti in ambiti definiti ma non destinati, all'inizio, a creare una massa critica e/o programmi pluriennali - Crea nuove opportunità per attività transnazionali di R&S - Aiuta a ridurre la frammentazione e consente la comparazione dei programmi nazionali - L'apprendimento reciproco migliora i sistemi nazionali di ricerca - Tappa fondamentale verso partenariati più ambiziosi
<b>ERA-NET Plus</b> 9 progetti dal 2007	Rafforzare il finanziamento congiunto di SM e UE in un determinato ambito	- Gli SM avviano e attuano un invito congiunto con un'integrazione di fondi UE (230 milioni di euro negli inviti congiunti, con un finanziamento UE di 68 milioni di euro fino al 2010)	- Funziona in modo efficiente per un singolo invito con un bilancio consistente - Mezzo per migliorare l'integrazione finanziaria - Mancanza di sostegno al coordinamento e quindi assenza di una struttura per garantire la continuità dell'attuazione - Ponte tra il coordinamento di azioni congiunte e la piena integrazione dei programmi
<b>Initiative ex articolo 185</b> 5 iniziative dal 2005	Integrare programmi nazionali ed europei di ricerca in un determinato ambito	- L'UE contribuisce con fondi complementari all'attuazione dei programmi pluriennali degli SM (più di 1,55 miliardi di euro, contributo UE di 700 milioni di euro)	- Promuove dimensioni e portata ampie nella preparazione degli impegni finanziari pluriennali - Efficace per conseguire un'integrazione scientifica e gestionale - Aiuta a superare inutili sovrapposizioni e frammentazioni nelle azioni di R&I - Sono necessari ulteriori progressi verso l'integrazione finanziaria
<b>IPC (Iniziativa di programmazione congiunta)</b> 10 iniziative dal 2008	Coordinare / integrare programmi nazionali di ricerca per affrontare sfide in campo sociale	- Gli SM mettono a punto e attuano un'agenda strategica di ricerca comune - L'UE sostiene la rete degli SM	- Garanzia di un sostegno politico di alto livello - Al sostegno politico non corrisponde ancora uno stanziamento sufficiente di risorse concrete - Necessità di applicare norme condivise - Necessità di strutture di applicazione stabili, imparziali e trasparenti
<b>SET (Piano strategico per le tecnologie)</b> a partire dal 2007	Accelerare lo sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio e semplificare i programmi di ricerca nazionali nelle aree tecnologiche strategiche a livello unionale	- Attuazione tramite l'Alleanza europea per la ricerca nel settore dell'energia (EERA), attualmente mediante risorse proprie degli istituti che compongono il partenariato	- Contribuisce a ridurre la frammentazione e a coordinare le attività di ricerca nell'UE - Apertura e trasparenza del processo decisionale - Necessità di una struttura maggiormente formalizzata per sfruttare appieno tutto il suo potenziale
<b>Europe INNOVA / PRO INNO Europe</b> a partire dal 2008	Apprendimento congiunto delle politiche e sviluppo di un migliore sostegno all'innovazione	- 25 progetti pilota mirati all'innovazione e all'innovazione nei servizi e raggruppamenti	- Efficace piattaforma di sostegno all'innovazione - Elevato effetto moltiplicatore nelle regioni partecipanti - Applicazione limitata dei risultati nei sistemi dell'innovazione regionale/nazionali - Assistenza concreta necessaria per progetti e destinatari con un arco temporale più ampio

**IT**

Tabella 2: Concetti/strumenti dei partenariati pubblico-privato a livello unionale			
	Obiettivo	Esecuzione	Impatto/principali insegnamenti ricavati
<p>Iniziative tecnologiche congiunte (ITC) 5 iniziative dal 2007</p>	<p>Rafforzare la leadership industriale europea in ambiti ben definiti</p>	<p>- Imprese comuni a norma dell'articolo 187 TFUE - Basata sulle agende strategiche di ricerca delle piattaforme tecnologiche europee (PTE) - Fondi complementari UE per la ricerca (più di 3 miliardi di euro dal 7° PQ e un importo analogo dall'industria, per lo più in natura)</p>	<p>- Efficace per la cooperazione pubblico-privato, effetto leva sugli investimenti privati in ambiti strategici - È necessario affinare regole e procedure - Facilita lo sviluppo di nuove forme di collaborazione tra le parti interessate, riunendo capacità e competenze pubbliche e private - Veicolo efficace per coinvolgere le PMI nei programmi di R&amp;I - Facilita la collocazione prioritaria della R&amp;I in linea con le necessità dell'industria</p>
<p>SESAR</p>	<p>Modernizzare la gestione del traffico aereo in Europa (ATM)</p>	<p>- Impresa comune a norma dell'articolo 187 TFUE - Cofinanziata dall'ITUE (350 milioni di euro dal 7° PQ + 350 milioni di euro dalle TEN-T), da Eurocontrol (700 milioni di euro) e da 15 imprese (700 milioni di euro)</p>	<p>- Risposta ottimale alle necessità di utenti e fornitori di servizi - Integrazione degli obiettivi del ciclo unico europeo di grande importanza per la società - Permette di valorizzare e mettere in comune fondi e know-how - Strumento flessibile e dinamico per sostenere una relazione interattiva tra sviluppo e applicazione - "Ambasciatore tecnologico" per promuovere l'interoperabilità ATM a livello mondiale</p>
<p>Partenariati pubblico-privato per il piano di ripresa economica 3 partenariati dal 2008</p> <p>L'internet del futuro a partire dal 2011</p> <p>COLIPA a partire dal 2009</p>	<p>Partenariati pubblico-privato per il piano di ripresa economica: mantenere e rafforzare i settori industriali colpiti dalla crisi economica PPP per l'internet del futuro: garantire lo sviluppo dell'internet del futuro al servizio della società COLIPA: aiutare l'industria ad applicare la legislazione dell'Unione europea</p>	<p>Finanziamento del PQ7 sulla base di progetti con il contributo dell'industria per mettere a punto una tabella di marcia pluriennale finalizzata a definire le priorità della ricerca Partenariati pubblico-privato per il piano di ripresa economica: 3,2 miliardi di euro (2010-2013) PPP per l'internet del futuro: 300 milioni di euro fino al 2013 COLIPA: 25 milioni di euro</p>	<p>- Efficace nel caso degli interventi di breve termine per mantenere gli investimenti nella ricerca e rafforzare la competitività dell'Europa (Partenariati pubblico-privato per il piano di ripresa economica) - Rimuove numerosi soggetti del settore industriale - Facilita la collocazione prioritaria della R&amp;I in linea con le necessità dell'industria - Necessità di formalizzare la governance tra i partner - Necessità di ampliare il campo di applicazione per includervi attività più vicine al mercato</p>

<p>Initiative industriali europee (IE) nell'ambito del piano SET 7 IE dal 2010</p>	<p>Affrontare le strozzature nelle fasi di dimostrazione/introduzione sul mercato nella catena di innovazione delle tecnologie a basse emissioni di carbonio</p>	<p>- Tabelle di marcia tecnologiche con azioni specifiche di R&amp;S e in una prospettiva decennale                  - Inviti a presentare proposte di azioni congiunte tra SM nell'ambito del 7<sup>o</sup> PQ</p>	<p>- Efficace per indirizzare gli sforzi dell'UE, degli SM e dell'industria verso il conseguimento di obiettivi comuni e la creazione di una massa critica                  - Persistono ostacoli per quanto riguarda lo sviluppo di un approccio unionale integrato all'innovazione e l'impegno concreto degli SM a mettere a disposizione le risorse                  - Necessità di nuovi investimenti e di infrastrutture di ricerca di grandi dimensioni nelle tecnologie energetiche</p>
--	--	---	--

IT

7

IT



#### **Esempi di partenariati nella ricerca e nell'innovazione**

##### **Esempi di partenariati pubblico-pubblico**

*Si conoscono almeno 6000 patologie rare che colpiscono circa 20 milioni di cittadini europei. L'iniziativa ERA-NET E-Rare ha elaborato un programma comune europeo di ricerca sulle patologie rare e ha pubblicato tre inviti congiunti a presentare proposte per un valore di 10 milioni di euro. Ciò significa che, tenendo conto anche degli inviti relativi alle patologie rare pubblicati nell'ambito del 7°PQ, circa il 40% della ricerca pubblica europea in questo ambito è oggetto di coordinamento.*

*La capacità del Mar Baltico di fornire beni e servizi da cui dipende la popolazione si è significativamente ridotta a causa delle pressioni esercitate dall'uomo e dalla natura. Per affrontare questo problema, nove paesi contribuiscono all'iniziativa ERA-NET Plus – BONUS Plus mediante un invito congiunto per un valore di 22 milioni di euro. Tale azione ha inoltre obiettivi strategici di portata più generale nell'ambito della strategia marina e della politica marittima della Commissione.*

*L'iniziativa ex articolo 185 Ambient Assisted Living (AAL) (domotica per categorie deboli in una società che invecchia) è incentrata sull'innovazione a sostegno dei cambiamenti demografici. Tale iniziativa, per la quale sono stati mobilitati fondi per un totale di 600 milioni di euro e che vede la partecipazione di più del 40% di PMI, è finalizzata a fornire nuovi prodotti e servizi basati sulle TIC e sistemi sanitari sostenibili per garantire una vita attiva e indipendente agli anziani.*

*Dal 2007 la scienza della misurazione è stata inserita nel programma pluriennale comune dell'iniziativa ex articolo 185 sulla metrologia (EMRP). Dotata di un bilancio di oltre 400 milioni, l'iniziativa ha permesso di ridurre sensibilmente la sovrapposizione degli sforzi di ricerca, riunendo in un'unica iniziativa il 44% delle risorse disponibili nel campo della metrologia.*

*Le patologie neurodegenerative sono riconosciute dagli Stati membri come un serio problema sociale. 23 paesi si sono impegnati nell'iniziativa pilota di programmazione congiunta sulla lotta alle malattie neurodegenerative, compresa la malattia di Alzheimer, per la quale è stato pubblicato un bando con un bilancio totale di 14 milioni di euro.*

##### **Esempi di partenariati pubblico-privato**

*L'ITC Clean Sky ha l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale dell'aviazione, salvaguardando allo stesso tempo la competitività del settore aeronautico europeo. La natura della ricerca (orientata sul lungo termine), e i rischi elevati ad essa connessi, richiedono finanziamenti pubblici e la cooperazione dei principali soggetti industriali. A tutt'oggi l'investimento ammonta a 300 milioni di euro e sono già state effettuate le prime prove di volo con l'uso di tecnologie innovative.*

*Le ITC ARTEMIS (sistemi informatici integrati) e ENIAC (nanoelettronica), finanziate con contributi dell'Unione europea e degli Stati membri partecipanti, sono finalizzate alla realizzazione di attività di ricerca definite dall'industria e da organismi accademici/scientifici. Fino ad oggi l'Unione europea e gli Stati membri hanno destinato oltre 700 milioni di euro a innovativi progetti di ricerca cooperativa in ambiti quali la salute, l'industria manifatturiera e automobilistica e l'efficienza energetica.*

*Nell'ambito del piano europeo di ripresa economica, il partenariato pubblico-privato "Fabbriche del futuro" comporta un programma di ricerca con un bilancio di 1,2 miliardi di euro a sostegno dello sviluppo di tecnologie di fabbricazione nuove e sostenibili. Il programma riunisce molti soggetti del mondo industriale ed è finalizzato alla trasformazione dei processi industriali per renderli competitivi e all'avanguardia a livello mondiale.*

## **2.2. Valutazione globale**

Le esperienze di partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato a livello europeo dimostrano che un tale approccio apporta numerosi benefici.

Allo scopo di creare un clima di fiducia reciproca e di porre le basi per eventuali partenariati strategici di lungo termine sono state create reti che raggruppano numerosi soggetti (nell'abbinamento pubblico-pubblico e pubblico-privato). Sono state definite prospettive comuni, utilizzando spesso geometrie variabili, che hanno permesso di definire obiettivi e tabelle di marcia negli ambiti della tecnologia e della ricerca. Queste attività esercitano un impatto positivo sul panorama europeo della ricerca e dell'innovazione; esse contribuiscono a definire la portata e le dimensioni degli interventi, migliorando così l'efficacia e l'efficienza degli investimenti in R&I e rendendo l'Europa un partner globale di maggiore richiamo per quanto riguarda le grandi sfide sociali.

Garantendo il coinvolgimento e una maggiore partecipazione agli Stati membri e ad altri soggetti interessati, tra cui le regioni, gli enti appaltatori e gli organismi di normalizzazione, alla costruzione dell'Unione dell'innovazione, i partenariati permettono di incrementare la leva finanziaria dei meccanismi europei di finanziamento (PQ, PCI, Fondi strutturali) e di migliorare la coerenza del panorama europeo di R&I.

L'approccio del partenariato consente inoltre ai soggetti interessati di avviare programmi che in altre circostanze non prenderebbero in considerazione e di rafforzare la cooperazione strategica con i partner principali di paesi terzi.

Allo stesso tempo non mancano i problemi relativi a governance, attuazione/finanziamento e condizioni quadro.

Ogni conclusione formulata in questa fase relativamente alle potenzialità dei partenariati dovrà essere riesaminata alla luce dell'esperienza futura. Le prime conclusioni indicano tuttavia che l'Europa potrebbe sfruttare maggiormente le potenzialità dei partenariati ma che a tal fine è necessario un quadro che permetta di sviluppare partenariati solidi e duraturi<sup>7</sup>.

## **2.3. Partenariati europei per l'innovazione**

### **2.3.1. Obiettivi**

La Comunicazione sull'Unione dell'innovazione ha esortato a collegare in modo più efficace gli strumenti sul versante dell'offerta (ricerca e tecnologia) e della domanda (ad esempio, utilizzatori, regolamentazione, normalizzazione, appalti pubblici).

<sup>7</sup> Parere dell'ERAC ("Comitato per lo spazio europeo della ricerca") sugli strumenti relativi al SER, ERAC 1208/11, 26 maggio 2011.

In questo contesto i partenariati europei per l'innovazione (PEI) possono svolgere un ruolo rilevante per garantire la coerenza dei diversi concetti e strumenti di partenariato. I PEI intervengono nell'intero ciclo di ricerca e innovazione per fare in modo che le idee possano tradursi in prodotti o servizi di successo per affrontare le sfide della società e generare al contempo crescita e occupazione.

I partenariati europei per l'innovazione possono fornire un quadro generale per ridurre ulteriormente la frammentazione degli interventi in settori di interesse per un gran numero di soggetti.

L'approccio al partenariato propugnato dai PEI mira a:

- riunire i soggetti che intervengono nel ciclo di ricerca e innovazione, anche a livello nazionale e regionale, come pure il settore pubblico-privato e la società civile, allo scopo di ottimizzare e semplificare l'uso degli strumenti esistenti, di aumentare le sinergie e di sincronizzare e mettere in comune le risorse;
- prendere in considerazione sia il versante dell'offerta sia quello della domanda, guardando non solo all'innovazione generata dalla ricerca ma anche ad altri aspetti, quali nuovi modelli imprenditoriali, e all'innovazione organizzativa e sociale;
- incoraggiare gli scambi tra soggetti interessati e garantire un elevato livello di impegno politico per la realizzazione delle azioni concordate.

### *2.3.2. Conclusioni della valutazione del partenariato pilota AHA*

Nella sua fase preparatoria il partenariato pilota in materia di invecchiamento attivo e in buona salute (AHA) ha conseguito l'obiettivo di mobilitare i soggetti interessati (grazie a consultazioni degli stessi organizzate a tutti i livelli). È stato istituito un gruppo direttivo con una rappresentazione ampia e di alto livello, che ha adottato chiari metodi di lavoro incentrati sull'elaborazione di un Piano strategico di attuazione.

Il progetto pilota ha contribuito a chiarire la relazione tra i partenariati europei per l'innovazione e altre iniziative strategiche: i partenariati europei per l'innovazione non si sostituiscono ad altre iniziative, e in particolare ai partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato esistenti, e non costituiscono uno strumento per determinare le priorità della ricerca al di fuori delle procedure istituzionali.

Altre conclusioni che si possono trarre in questa fase sono che i partenariati dovrebbero disporre di processi strutturati per stabilire un ordine di priorità e convalidare le molte idee emerse nel processo di consultazione, che è essenziale coinvolgere i soggetti che sono in grado di assicurare un adeguato seguito normativo e che un approccio rigido e uniforme non costituisce la soluzione adeguata, dal momento che, come si evince dall'esperienza del progetto pilota, ciascun partenariato per l'innovazione dovrà adottare un approccio specifico.

Il progetto pilota AHA ha inoltre messo in luce che nelle diverse fasi del partenariato vi sarà una forte partecipazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, riflesso di una grande determinazione a conseguire gli obiettivi.

### **3. DARE ATTUAZIONE ALL'APPROCCIO DEL PARTENARIATO**

Gli sforzi combinati per mettere a punto un approccio di partenariato nella ricerca e innovazione a livello europeo e nazionale hanno dato risultati positivi.

Tuttavia, per superare inutili ripetizioni e frammentazioni, è necessario compiere un ulteriore passo in avanti. Nei settori fondamentali, in cui vanno affrontate le più impegnative sfide per la società e nei quali è in gioco la competitività dell'Europa, è necessario attuare programmi congiunti sulla base di obiettivi strategici comuni in materia di ricerca e innovazione. A tal fine è necessario sincronizzare e mettere in comune le risorse pubbliche (europee e nazionali) e private mediante un approccio di partenariato che associ organizzazioni a ciascuno stadio del ciclo di ricerca e innovazione.

A tal fine la Commissione prevede di intensificare l'uso dei concetti e degli strumenti di partenariato elaborati e attuati a livello europeo, riconoscendo al contempo la necessità di evitare effetti negativi sulla concorrenza. A questo proposito sono stati identificati diversi interventi da mettere in atto per ovviare ai problemi nel campo della governance, dell'attuazione e del finanziamento e delle condizioni quadro.

#### **3.1. Governance**

3.1.1. Tutti i partner, pubblici come privati, devono mantenere nel lungo termine l'impegno a partecipare alle iniziative in partenariato.

i) È essenziale che gli Stati membri assumano impegni finanziari pluriennali e li onorino.

ii) Nel caso dei partner privati l'impegno a partecipare ai partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca e dell'innovazione dovrebbe costituire parte integrante della strategia di lungo termine delle società.

iii) Tenendo conto della sostenibilità di lungo termine, in futuro l'impegno a partecipare a tutte le iniziative di partenariato dovrà essere confermato con dichiarazioni pubbliche, da parte dei governi dei paesi partecipanti nel caso delle IPC e dalle figure più rappresentative del settore privato, ed eventualmente dai governi, nel caso dei partenariati pubblico-privato.

3.1.2. La dimensione internazionale dei partenariati nel campo della cooperazione scientifica, tecnologica e nell'innovazione sarà perseguita con maggiore vigore sulla base di priorità comuni con paesi terzi e nell'ambito dei consessi internazionali.

#### **Partenariati pubblico-pubblico**

3.1.3. Al fine di affrontare in modo più efficace le sfide sociali, la Commissione intende facilitare l'applicazione coordinata di programmi e finanziamenti a livello europeo e nazionale.

#### Partenariati pubblico-privato

- 3.1.4. I partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca e dell'innovazione costituiscono uno strumento per rafforzare la competitività dell'Europa in settori fondamentali della ricerca industriale e dovrebbero diventare un elemento significativo dell'approccio di partenariato sulla scorta dell'esperienza maturata fino ad oggi.
- 3.1.5. I futuri partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca e dell'innovazione dovrebbero esser individuati sulla base del loro potenziale contributo per migliorare la competitività industriale e la crescita sostenibile e per far fronte alle sfide sociali di grande portata.
- 3.1.6. I futuri partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca e dell'innovazione saranno elaborati sulla base di due approcci che si fondano sui partenariati esistenti.
- Partenariati contrattuali (ad es., partenariati pubblico-privato per il piano europeo di ripresa) e accordi volontari (ad es., iniziative industriali europee (IIE) nell'ambito del piano SET) istituiti direttamente nell'ambito del Programma quadro sulla base di accordi formali di governance o di accordi tra la Commissione e altre parti.
  - Strutture giuridiche speciali istituite a norma dell'articolo 187 del TFUE sulla base di un approccio di lungo termine fondato sulla fiducia. Si tratta di una semplificazione rispetto alle procedure di costituzione delle attuali ITC, in quanto avranno la struttura "leggera" degli organismi pubblici dell'Unione europea. La fattibilità di tale opzione dipenderà dall'accettazione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, della proposta della Commissione relativa allo statuto dei partenariati pubblico-privato di cui all'articolo 201 della proposta di nuovo regolamento finanziario<sup>8</sup>. Va riconosciuto, inoltre, che si tratta di un compromesso tra la semplificazione mediante armonizzazione delle strutture e il grado di flessibilità necessario per adeguare le strutture alle necessità specifiche delle singole ITC.
- 3.1.7. Sarà importante garantire un coordinamento a livello nazionale e regionale tra le iniziative di partenariato e le strategie di innovazione per la specializzazione intelligente nell'ambito della politica di coesione.

#### **3.2. Attuazione/finanziamento**

##### Partenariati pubblico-pubblico

- 3.2.1. La Commissione propone di semplificare gli strumenti a sostegno dei partenariati pubblico-pubblico, riunendo in un unico e più flessibile strumento ERA-NET le azioni esistenti ERA-NET e ERA-NET plus, come pure alcuni elementi di Europe INNOVA e PRO INNO Europe.
- 3.2.2. L'impegno dei paesi partecipanti nei tre livelli di integrazione (scientifico, gestionale e finanziario) costituirà un presupposto essenziale per le future proposte di iniziative a titolo dell'articolo 185. Per quanto concerne l'integrazione finanziaria, i paesi

---

<sup>8</sup> COM(2010) 815.

partecipanti devono destinare maggiori risorse ai programmi comuni, inserendole ad esempio nella loro programmazione nazionale, sulla base di norme comuni che disciplinano la partecipazione dei singoli paesi.

- 3.2.3. La Commissione contribuirà alla definizione dell'agenda strategica di ricerca delle IPC mediante, a seconda dei casi, misure di coordinamento e di supporto.
- 3.2.4. Negli ambiti oggetto delle IPC che coincidono con priorità del Programma quadro, gli strumenti di quest'ultimo potranno, se del caso, essere utilizzati per sostenere le IPC. In generale le azioni comuni delle IPC saranno valutate singolarmente per verificare se il loro valore aggiunto europeo ne giustifichi il finanziamento tramite il regime ERA-NET o il cofinanziamento nell'ambito dei bandi per la ricerca tematica.
- 3.2.5. La Commissione intende valutare la presentazione di proposte per un'iniziativa ex articolo 185 soltanto se l'iniziativa di programmazione congiunta abbia dimostrato, nella sua agenda strategica di ricerca, di avere la capacità di realizzare collaborazioni significative e la portata e le dimensioni necessarie per sostenere la piena integrazione dei programmi nazionali.
- 3.2.6. Per l'attuazione di un'iniziativa di programmazione congiunta si deve tenere conto di tutti i pertinenti programmi nazionali. Ne consegue che i titolari e i gestori dei programmi dei paesi partecipanti devono essere associati alla gestione delle iniziative di programmazione congiunta, valorizzando adeguatamente l'esperienza maturata con i programmi comuni.

#### Partenariati pubblico-privato

- 3.2.7. Data la portata degli investimenti nei partenariati pubblico-privato, e poiché il contributo dell'industria agli stessi è in genere in natura, sono necessarie metodologie contabili trasparenti per misurare accuratamente il contributo dell'industria.
- 3.2.8. Tra i criteri fondamentali di selezione dei partenariati pubblico-privato vanno annoverati la portata dell'impatto a livello di Unione europea, l'impegno dei partner in una prospettiva di lungo termine e l'effetto leva degli investimenti in ricerca e innovazione.
- 3.2.9. Per conseguire tali obiettivi è necessario che i partenariati pubblico-privato agiscano nell'ambito di una struttura aperta e trasparente (e non "a porte chiuse").

#### **3.3. Condizioni quadro**

##### Partenariati pubblico-pubblico

- 3.3.1. Gli orientamenti volontari sulle condizioni quadro in materia di programmazione congiunta presentano un catalogo flessibile di buone pratiche per sostenere l'attuazione delle IPC. I finanziamenti UE per le iniziative di programmazione congiunta saranno subordinati all'applicazione di tali orientamenti<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2010 sulla programmazione congiunta nella ricerca.

3.3.2. Affinché la programmazione congiunta sia efficace per creare partenariati di ricerca pubblica solidi e orientati al lungo termine, è necessario rimuovere gli ostacoli che frenano i finanziamenti transfrontalieri, la circolazione delle conoscenze e le valutazioni ex-ante e ex-post. La Commissione si assicurerà che il quadro SER cerchi di risolvere tali problemi in via prioritaria.

Partenariati pubblico-privato

3.3.3. È essenziale che gli Stati membri che partecipano ai partenariati pubblico-privato armonizzino e sincronizzino le rispettive procedure amministrative.

**4. FASI SUCCESSIVE**

La proposta della Commissione per l'“Orizzonte 2020”<sup>10</sup> si baserà sulle tappe illustrate nella presente comunicazione, definendo la base legislativa per i futuri partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato nella ricerca e innovazione, tra cui una serie di norme comuni per tutte le iniziative finanziate nell'ambito di “Orizzonte 2020” al fine di semplificare la partecipazione, garantendo al contempo alle singole iniziative la necessaria flessibilità per conseguire i rispettivi obiettivi e assicurando la complementarità tra i due quadri strategici comuni (ricerca e innovazione e coesione).

Sulla base della maggiore esperienza acquisita nell'applicazione dei concetti e degli strumenti di partenariato messi a punto nell'ambito del 7PQ, la Commissione avvierà un esercizio strategico per determinare dove e in che modo l'approccio del partenariato abbia le maggiori probabilità di successo, nonché i tipi di iniziative che meglio si prestano all'utilizzo di tali strumenti.

Come primo passo la Commissione intende definire parametri comparativi per valutare l'efficienza e l'efficacia delle iniziative elaborate utilizzando i concetti e gli strumenti del partenariato.

---

<sup>10</sup> Programma quadro per la ricerca e l'innovazione (2014-2020).

## **A.2 Atti di legislazione derivata ed altri atti istituzionali dell'Unione europea**

Comunicazione COM(2000)121 interpretativa della Commissione europea sulle concessioni nel diritto comunitario

Comunicazione COM(2002)118 della Commissione europea. Stato di avanzamento del programma GALILEO

Comunicazione COM(2000)567 della Commissione europea. L'innovazione in un'economia fondata sulla conoscenza

Comunicazione COM(2002)499 della Commissione europea. Più ricerca per l'Europa: obiettivo 3% del PIL

Comunicazione COM(2003)123 della Commissione europea. Integrazione del programma EGNOS nel programma GALILEO

Comunicazione COM(2004)327 della Commissione europea. Libro verde relativo ai partenariati pubblico–privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni

Comunicazione COM(2005)118 della Commissione europea. Costruire il SER della conoscenza al servizio della crescita

Comunicazione COM(2005)488 della Commissione europea. Potenziare la ricerca e l'innovazione – Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune

Comunicazione COM(2005)565 della Commissione europea. Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES): dal concetto alla realtà

Comunicazione COM(2005)569 della Commissione europea sui partenariati pubblico–privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni

Comunicazione COM(2005)602 della Commissione europea relativa al progetto di realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR) ed alla costituzione dell'impresa comune SESAR

Comunicazione COM(2006)272 della Commissione europea. Stato di avanzamento del programma GALILEO

Comunicazione COM(2006)502 della Commissione europea. Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'UE



Comunicazione COM(2006)589 della Commissione europea. Un'Europa moderna e favorevole all'innovazione

Comunicazione COM(2007)103 della Commissione europea. Stato di avanzamento del progetto di realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR)

Comunicazione COM(2007)161 della Commissione europea. Libro verde: nuove prospettive per lo Spazio europeo della ricerca

Comunicazione COM(2007)182 della Commissione europea. Migliorare il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca e le imprese nell'insieme dell'Europa: per un'innovazione aperta. Attuare l'agenda di Lisbona

Comunicazione COM(2007)261 della Commissione europea. GALILEO a un bivio: l'attuazione dei programmi europei di navigazione satellitare (GNSS)

Comunicazione COM(2007)511 della Commissione europea sul partenariato pubblico-privato nella ricerca in materia di sicurezza e innovazione

Comunicazione COM(2007)534 della Commissione europea. Avanzamento del programma GALILEO: riconfigurazione dei programmi del GNSS europeo

Comunicazione COM(2007)661 interpretativa della Commissione europea sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)

Comunicazione COM(2007)723 della Commissione europea. Un piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (Piano SET). Verso un futuro a bassa emissione di carbonio

Comunicazione COM(2007)764 della Commissione europea. Una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva

Comunicazione COM(2007)799 della Commissione europea. Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa

Comunicazione COM(2007)1668 della Commissione europea. Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa

Comunicazione COM(2008)800 della Commissione europea. Un piano europeo di ripresa economica

Comunicazione COM(2008)468 della Commissione europea. Per una programmazione congiunta della ricerca. Cooperare per affrontare più efficacemente le sfide comuni

Comunicazione COM(2008)666 della Commissione europea. Medicinali sicuri, innovativi e accessibili: una nuova visione del settore farmaceutico

Comunicazione COM(2008)748 della Commissione europea. Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES): per un pianeta più sicuro

Comunicazione COM(2008)886 della Commissione europea. Piano d'azione per la diffusione di sistemi di trasporto intelligenti in Europa

Comunicazione COM(2009)116 della Commissione europea. Una strategia per la R&S e l'innovazione in materia di TIC in Europa: passare alla velocità superiore

Comunicazione COM(2009)158 della Commissione europea. Una nuovo partenariato per la modernizzazione delle università: il forum dell'UE sul dialogo università-imprese

Comunicazione COM(2009)209 della Commissione europea sui progressi realizzati nell'attuazione del 7° Programma Quadro di ricerca europeo

Comunicazione COM(2009)279 della Commissione europea. Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso

Comunicazione COM(2009)442 della Commissione europea. Rivedere la politica comunitaria a favore dell'innovazione nella prospettiva di un mondo che cambia

Comunicazione COM(2009)479 della Commissione europea. Un partenariato pubblico-privato per l'internet del futuro

Comunicazione COM(2009)519 della Commissione europea. Investire nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio (Piano SET)

Comunicazione COM(2009)589 della Commissione europea. Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES): sfide e fasi successive per la componente spaziale

Comunicazione COM(2009)615 della Commissione europea. Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato

Comunicazione COM(2009)691 della Commissione europea. Programma europeo di ricerca e innovazione in materia di sicurezza – Posizione iniziale della Commissione sulle principali constatazioni e raccomandazioni dell'ESRIF

Comunicazione COM(2010)187 della Commissione europea. Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca

Comunicazione COM(2010)2020 della Commissione europea. Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Comunicazione COM(2010)245 della Commissione europea. Un'agenda digitale europea

Comunicazione COM(2010)546 della Commissione europea. Iniziativa faro «Europa 2020». L'Unione europea dell'innovazione

Comunicazione COM(2010)614 della Commissione europea. Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità

Comunicazione COM(2010)752 della Commissione europea. Prima valutazione intermedia delle iniziative tecnologiche congiunte ARTEMIS ed ENIAC

Comunicazione COM(2010)815 della Commissione europea che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio annuale dell'Unione europea

Comunicazione COM(2011)14 della Commissione europea sulla valutazione intermedia dell'impresa comune SESAR e sui progressi nell'attuazione del Piano di modernizzazione della gestione del traffico aereo in Europa

Comunicazione COM(2011)31 della Commissione europea. Energie rinnovabili: progressi verso gli obiettivi del 2020

Comunicazione COM(2011)48 della Commissione europea. Libro verde: trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'Unione europea

Comunicazione COM(2011)52 della Commissione europea concernente la risposta alla relazione del gruppo di esperti sulla valutazione intermedia del 7° Programma Quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione e alla relazione del gruppo di esperti sulla valutazione intermedia del meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi

Comunicazione COM(2011)572 della Commissione europea. Partenariati nella ricerca e nell'innovazione

Comunicazione COM(2011)660 della Commissione europea. Una fase pilota per l'iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti

Comunicazione COM(2011)662 della Commissione europea. Un quadro per la prossima generazione di strumenti finanziari innovativi: le piattaforme UE di capitale e di debito

Comunicazione COM(2011)831 della Commissione europea sul programma europeo di monitoraggio della terra (GMES) e sulle sue attività dal 2014 in poi

Comunicazione COM(2011)923 della Commissione europea. Meccanismi di governance e d'incentivazione per la realizzazione di SESAR, pilastro tecnologico del cielo unico europeo

Comunicazione COM(2012)216 della Commissione europea. Sul partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua

Comunicazione COM(2012)218 della Commissione europea sull'adozione di un accordo intergovernativo destinato a gestire le attività del Programma europeo di monitoraggio della Terra (GMES – *Global Monitoring system for Environment and Security*) dal 2014 al 2020

Comunicazione COM(2012)279 della Commissione europea. Relazione annuale sulle attività di ricerca e sviluppo tecnologico dell'Unione europea nel 2011

Comunicazione COM(2012)341 della Commissione europea. Una strategia europea per le tecnologie abilitanti. Un ponte verso la crescita e l'occupazione

Comunicazione COM(2012)417 della Commissione europea. Politica industriale della sicurezza. Piano d'azione per un'industria della sicurezza innovativa e competitiva

Comunicazione COM(2012)79 della Commissione europea relativa al partenariato europeo per l'innovazione «produttività e sostenibilità dell'agricoltura»

Comunicazione COM(2012)82 della Commissione europea. Garantire l'accesso alle materie prime per il futuro benessere dell'Europa. Proposta di partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime

Comunicazione COM(2012)83 della Commissione europea. Portare avanti il piano strategico di attuazione del partenariato europeo per l'innovazione nell'ambito dell'invecchiamento attivo e in buona salute

Decisione 1104/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle regole di accesso al servizio pubblico regolamentato offerto dal sistema globale di navigazione satellitare istituito dal programma GALILEO

Decisione 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Programma Quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013)

Decisione 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il 7° Programma Quadro della Unione europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013)

Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi

Linee Guida del marzo 2003 della Commissione europea – Direzione Generale della Politica Regionale – per il successo nei partenariati pubblico-privati

Regolamento (CE)1361/2008 del Consiglio che modifica il regolamento (CE)219/2007 relativo alla costituzione di un'Impresa comune per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR)

Regolamento (CE)1943/2006 del Consiglio che modifica il Regolamento (CE)876/2002 relativo alla costituzione dell'Impresa comune GALILEO

Regolamento (CE)219/2007 del Consiglio relativo alla costituzione di un'Impresa comune per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR)

Regolamento (CE)521/2008 del Consiglio che istituisce l'Impresa comune «Celle a combustibile e idrogeno»

Regolamento (CE)683/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il proseguimento dell'attuazione dei programmi europei di navigazione satellitare (EGNOS e GALILEO)

Regolamento (CE)71/2008 del Consiglio che istituisce l'Impresa comune CLEAN SKY

Regolamento (CE)72/2008 relativo alla costituzione dell'Impresa comune ENIAC

Regolamento (CE)74/2008 del Consiglio che istituisce l'Impresa comune per l'attuazione dell'Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi

Regolamento (CE)74/2008 del Consiglio relativo alla costituzione dell'Impresa comune ARTEMIS per l'attuazione di una Iniziativa tecnologica congiunta in materia di sistemi informatici incorporati

Regolamento (CE)876/2002 del Consiglio relativo alla costituzione dell'Impresa comune GALILEO

Regolamento (UE)1183/2011 del Consiglio che modifica il Regolamento (CE)521/2008 che istituisce l'Impresa comune «Celle a combustibile e idrogeno»

Regolamento (UE)911/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al programma europeo di monitoraggio della terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013)

### **A.3 Bibliografia**

Aa.Vv., *Building better partnerships: the final report of the Commission on Public Private Partnerships*, IPPR, Londra, 2001

Aa.Vv., *Dedicated public-private partnership units: a survey of institutional and governance structures*, OECD, Paris, 2010

Aa.Vv., *European PPP research supports economic recovery: new public-private partnerships for research in the manufacturing, construction and automotive sectors*, EUR-OP, Lussemburgo, 2009

Aa.Vv., *Factories of the future PPP: strategic multi-annual roadmap*, EUR-OP, Lussemburgo, 2010

Aa.Vv., *Fostering public-private partnership for innovation in Russia*, OECD, Paris, 2005

Aa.Vv., *Going global: the world of public private partnerships*, Confederation of British Industry, Londra, 2007

Aa.Vv., *Green Public Private Partnership: A guidance note on how to include environmental considerations within PPPs and PFI projects*, UK Office of the Deputy Prime Minister, Norwich, 2002

Aa.Vv., *Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe, Ginevra, 2008

Aa.Vv., *Il project financing nel codice dei contratti: analisi giuridico-amministrativa, economica-finanziaria e tributaria*, Giappichelli, Torino, 2007

Aa.Vv., *Il project financing per il rilancio delle infrastrutture: norme e applicabilità*, EdilStampa, Roma, 2000

Aa.Vv., *Joint Technology Initiatives: public-private partnerships in EU research*, EUR-OP, Lussemburgo, 2007

Aa.Vv., *La misurazione del value for money nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2009

Aa.Vv., *La nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2009

Aa.Vv., *La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2002

Aa.Vv., *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto unionale degli appalti pubblici e delle concessioni: osservazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2008

Aa.Vv., *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto unionale degli appalti pubblici e delle concessioni: osservazioni di Confindustria*, Confindustria, 2004

Aa.Vv., *Partenariato Pubblico – Privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico* Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 «Treatment of Public-Private Partnerhips», Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2004

Aa.Vv., *Partenariato Pubblico Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte*, Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica – Unità Tecnica di Finanza a Progetto, 2010

Aa.Vv., *Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere: un modello di convenzione di concessione di lavori pubblici*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2008

Aa.Vv., *PPP, finanza di progetto e diritto di prelazione: clausole negoziali a difesa dai rischi di limitazione della concorrenza*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2008

Aa.Vv., *Project financing nella pubblica amministrazione*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003

Aa.Vv., *Public private partnerhips: a review of the key issues*, european Construction Institute, Loughborough, 2003

Aa.Vv., *Società pubblico-privato e procedure di affidamento: l'in house alla prova delle regole unionale: 6. edizione, Seminari di diritto unionale e nazionale sugli appalti pubblici e i servizi: prima giornata: Trento, 4 maggio 2007*, Quaderni del CDE, Trento, 2008



Aa.Vv., *Strumenti alternativi di partenariato pubblico-privato*, Provincia autonoma di Trento, Trento, 2008

Aa.Vv., *Studio di Fattibilità PPP Procurement Analisi dei Rischi*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2006

Aa.Vv., *UTFP: 100 Domande e Risposte*, Unità Tecnica di Finanza a Progetto – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2009

Acevedo Bueno J., *Research for Europe*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2008

Adams J. – Young A. – Zhihong W., *Public private partnerships in China: rationale, system and constraints*, Napier University, Edinburgh, 2004

Aizenman J., *Monopolistic competition and deviations from PPP*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1985

Akintoye A. – Beck M. – Hardcastle C., *Public-private partnerships managing*, Blackwell Science, Oxford, 2003

Akintoye A. – Beck M. – Hardcastle C., *Public-Private Partnerships managing risks and opportunities*, Wiley-Blackwell, Des Moines, 2008

Akitoby B. – Hemming R. – Gerd S., *Public investment and public-private partnerships*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2007

Andersen A., *Partnerships: machines of possibility*, Policy Press, Bristol, 2008

Antonelli C. – Link A. N. – Metcalfe S., *Technology infrastructure*, Routledge, New York, 2009

Arentsen M. J. – Van Rossum M. – Steenges A. E., *Governance of innovation: firms, clusters and institutions in a changing setting*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010

Arrowsmith S. – Bordalo F. P. – Heuninckx B. – Treumer S. – Feiø J., *EU Public Procurement Law: an introduction*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010

Arrowsmith S. – Davies A., *Public procurement: global revolution*, Kluwer Law International, Londra, 1998

Arrowsmith S. – Linarelli J. – Wallace D., *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*, Kluwer Law International, Londra, 2000

Arrowsmith S. – Trybus M., *Public Procurement: the Continuing Revolution*, Kluwer Law International, Londra, 2002

Arrowsmith S., *Public private partnerships and PFI*, Sweet & Maxwell, Londra, 2000

Arrowsmith S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet & Maxwell, Londra, 2005

Badcoe P., *Public private partnerships & PFI*, Sweet & Maxwell, Londra, 2000

Baldieri C. – Conti G. – Granieri M. – Patrono A. – Piccaluga A., *La valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica cresce. La sfida continua*, Netval, Roma, 2009

Banca europea per gli investimenti, *Risk sharing finance facility (RSFF): Innovative loans for innovative ideas*, Corporate Responsibility and Communication Department, Lussemburgo, 2011

Banca europea per gli investimenti, *Supporting the knowledge economy: EIB finance for education, research and innovation*, Corporate Responsibility and Communication Department, Lussemburgo, 2011

Bangura Y. – Larbi G. A., *Public sector reform in developing countries: capacity challenges to improve services*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006

Bauer. J. – Lang A. – Schneider V., *Innovation policy and governance in high-tech industries: the complexity of coordination*, Springer, Berlino, 2012

Bearse P. J., *Mobilizing capital: program innovation and the changing public-private interface in development finance*, Elsevier, Oxford, 1982

Bennett J. – Hann R., *The PFI and major strategic procurement in local government*, Thomson Sweet & Maxwell, Londra, 1997

Bennett R. J. – Günter K., – Krebs G., *Local economic development: public-private partnership initiatives in Britain and Germany*, Belhaven Press, Londra, 1991

Berg S. V. – Pollitt M. G. – Tsuji M., *Private initiatives in infrastructure: priorities, incentives and performance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002

Bertrán X. – Vidal A., *The Implementation of a Public-Private Partnership for GALILEO. Comparison of GALILEO and Skynet 5 with other Projects*, ION GNSS 18th International Technical Meeting of the Satellite Division, 13-16 September 2005, Long Beach, CA

Bexel M. – Mörth U., *Democracy and public-private partnerships in global governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010

Blackwell M., *The PFI/PPP and property: a practical guide*, Chandos, Oxford, 2000

Blankenburg S., *Knowledge, economic growth and the role of policy: on the role of public-private partnerships in the new knowledge driven economy*, ESRC Centre for Business Research, Cambridge, 2000

Bodie Z. – Brière M., *Financing Future Growth The Need for Financial Innovations*, OECD, Parigi, 2011

Borrás S., *The innovation policy of the European Union: from government to governance*, Northampton, 2003

Bottinelli L. – Pavione E., *Distretti industriali e cluster tecnologici. Strategie emergenti di valorizzazione della ricerca e dell'innovazione*, Giuffrè, Milano, 2001

Boussabaine A., *Cost planning of PFI and PPP building projects*, Taylor & Francis, Londra, 2007

Bovis C. H., *EU public procurement law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007

Bovis C., *Public private partnerships in the European Union*, Routledge, Londra, 2010

Bovis C., *Public Procurement in the european Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2005

Bovis C., *Public-private partnerships in the 21st century*, ERA-Forum: Scripta Iuris Europaei, Bruxelles, 2010

Brown E., *Knowledge and innovation, a comparative study of the USA, the UK and Japan*, Routledge, Abingdon, 2008

Brown R. – Spiers H., *Partnership schemes and joint ventures between the public and private sectors*, CP, Stamford, 1988

- Budina N. – Brixi H. P. – Irwin T., *Public-private partnerships in the new EU Member States: managing fiscal risks*, World Bank Working Paper, Washington D.C., 2007
- Bull B. – McNeill D., *Development issues in global governance: public-private partnerships and market multilateralism*, Routledge, Londra, 2009
- Bult-Spiering M. – Blanken A. – Dewulf G., *Handboek publiek-private samenwerking*, LEMMA, Utrecht, 2005
- Burger P., *The effects of the financial crisis in public-private partnerships*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2009
- Burnett M., *Public-private partnerships (PPP): a decision maker's guide*, EIPA Publications, Maastricht, 2007
- Button M., *A practical guide to PPP in Europe*, City & Financial, Surrey, 2008
- Cadima P. – Noël T. – Sutherland G., *Energy-efficient homes and buildings: The beauty of efficiency*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2008
- Calabrese D., *Strategic communication for privatization, public-private partnerships, and private participation in infrastructure projects*, World Bank Working Paper, Washington D.C., 2008
- Caloghirou Y. D. – Vonortas N. S. – Ioannides S., *European collaboration in research and development: business strategy and public policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004
- Cannell W. – Dankbaar B., *Technology management and public policy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1996
- Carayannis G. – Alexander J. M., *Global and local knowledge: glocal transatlantic public-private partnerships for research and technological development*, Palgrave Macmillan, New York, 2006
- Cardi E., *Mercati e Istituzioni in Italia*, Giappichelli, Torino, 2009
- Cartlidge D., *Public private partnerships in construction*, Taylor & Francis, Abingdon, 2006
- Caso R., *Ricerca scientifica pubblica, trasferimento tecnologico e proprietà intellettuale*, Il Mulino, Bologna, 2005

Celucci T., *A guide to innovative public-private partnerships: utilizing the resources of the private sector for the public good*, MD, Lanham, 2011

Cerrina Feroni G., *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti*, Giappichelli, Torino 2011

Cerulli Irelli V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2012

Chirulli P., *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, CEDAM, Padova, 2005

Chiti M. P., *Il partenariato pubblico-privato: profili di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione*, Bononia University Press, Bologna, 2005

Clarke P., *Focus on research & development in the European Union*, European Information Association, Manchester, 2003

Cockburn I. – Henderson R., *Public-private interaction and the productivity of pharmaceutical research*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1997

Cohen R. – Percoco M., *Project finance e capitali privati per lo sviluppo di infrastrutture: aspetti economici e questioni aperte*, Egea, Milano, 2009

Colman W. G., *State and local government and public-private partnerships: a policy-issues handbook*, Greenwood Press, New York, 1989

Colombo M. – Grilli L. – Piscitello L. – Rossi Lamastra C., *Science and innovation policy for the new knowledge economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011

Commissione europea, *Cooperative models for effective public private partnerships: Desktop research report*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *Energy-efficient buildings PPP: Multi-annual roadmap and longer term strategy*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2010

Commissione europea, *European Green Cars Initiative. Public-Private Partnership: Multi-annual roadmap and long-term strategy*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *European industrial research*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2008

Commissione europea, *European PPP research supports economic recovery: New public-private partnerships for research in the manufacturing, construction and automotive sectors*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2009

Commissione europea, *European technology platforms Ensuring openness and transparency*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2006

Commissione europea, *Factories of the future PPP: Strategic multi-annual roadmap*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2010

Commissione europea, *First interim evaluation of the fuel cell and hydrogen joint undertaking. Expert group report*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *First interim evaluation of the innovative medicines initiative joint undertaking. Panel report*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking Programme review 2011: final report*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2012

Commissione europea, *Future internet public-private partnership Work programme 2011-12*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2010

Commissione europea, *Green paper on a common strategic framework for EU research and innovation funding: Analysis of public consultation*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *Guide to financing projects from European Technology Platforms: Financing instruments of the European Commission and the European Investment Bank: Innovation 2010 initiative*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2007

Commissione europea, *Improving knowledge transfer between research institutions and industry across Europe*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2009

Commissione europea, *Improving knowledge transfer between research institutions and industry across Europe: Embracing open innovation: implementing the Lisbon agenda: communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2007

Commissione europea, *Innovation union: Resource efficiency: let's innovate!* Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2012

Commissione europea, *Interim assessment of the research PPPs in the European economic recovery plan: Energy-efficient buildings, factories of the Future, European green cars initiative*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *Investing in European success: Research and innovation to boost growth and jobs in Europe*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2012

Commissione europea, *Joint Technology Initiatives: Public-private partnerships in EU research*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2007

Commissione europea, *Monitoring industrial research: Role and dynamics of corporate R&D*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2008

Commissione europea, *More research and innovation: a common approach*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2007

Commissione europea, *New public-private partnerships for research in the manufacturing, construction and automotive sectors: European PPP research supports economic recovery: progress Report: July 2012*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2012

Commissione europea, *New public-private partnerships for research in the manufacturing, construction and automotive sectors: European PPP research supports economic recovery: progress report: July 2011*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *Pre-commercial procurement: Driving innovation to ensure high quality public services in Europe*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2008

Commissione europea, *Research for SMEs. Creating knowledge for growth*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2007

Commissione europea, *Risk management in the procurement of innovation: Concepts and empirical evidence in the European Union: expert group report*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *Science at the service of Europe*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2008

Commissione europea, *Science, technology and innovation in Europe*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Commissione europea, *The role of community research policy in the knowledge-based economy*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2010

Commissione europea, *Towards a greater understanding of the changing role of business in society*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2007

Commissione europea, *What is the growth potential of green innovation? An assessment of EU climate policy options*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

Corry D. – Radcliffe R. – LeGrand J., *Public / private partnerships: a marriage of convenience or a permanent commitment?*, Institute for Public Policy Research, Londra, 1997

Cowey H., *Private partnerships and public networks in europe*, Federal Trust, Londra, 1996

Cox D., *Innovation policy challenges for the 21st century*, Routledge, Abingdon, 2012

Cuttaree V. – Mandri-Perrott C., *Public-private partnerships in europe and Central Asia: designing crisis-resilient strategies and bankable projects*, World Bank, Washington D.C., 2011

Damjanovic D. – Pavlovic-Krizanic T. – Peteri G., *Public-private partnerships: successes and Failures in Central and South Eastern europe*, Open Society Foundations, New York, 2011

Darrin G. – Mervyn K. L., *Public Private Partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2007

Darrin G. – Mervyn K. L., *The economics of public private partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005

Davies S. – Fairbrother. P., *Private finance initiative (PFI) and public private partnerships (PPPs): definitions and sources*, Cardiff University, School of Social Sciences, Cardiff, 2003

De Falco S. – Germano R., *Il trasferimento tecnologico. Scenari e strumenti per il reciproco scambio di competenze fra università, enti di ricerca e imprese*, Franco Angeli, Milano, 2010



De Koninck C. – Ronse T., *European Public Procurement Law*, Kluwer Law International, Alphen Aan Den Rijn, 2008

De la Mothe J. – Link A. N., *Networks, Alliances and Partnerhips in the Innovation Process*, Kluwer Academic Publishers, Norwell, 2002

De Lucia L., *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo: saggio sul pluralismo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2009

Delmon J. – Rigby Delmon V., *International project finance and PPPs: a legal guide to key growth markets*, Kluwer Law International, Alphen Aan Den Rijn, 2010

Delmon J., *Private sector investment in infrastructure: project finance, PPP projects and risk*, Kluwer Law International, Alphen Aan Den Rijn, 2010

Delmon J., *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011

Dewulf G., *Strategic issues in public-private partnerhips*, Wiley-Blackwell, Hoboken, 2012

Digings L. – Bennett J., *EC Public Procurement: law and practice*, Sweet & Maxwell, Londra, 1992

Dimitri N. – Piga G. – Spagnolo G., *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006

Dipace R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Giuffrè, Milano, 2006

Dombrowski P. – Gholtz E., *Buying military transformation: technological innovation and the defense industry*, Columbia University Press, New York 2002

Efraim S., *Public-private partnerhips: a public economics perspective*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2006

El-Din H. S., *Private sector participation in the supply of infrastructural services: an evaluation*, Londra Institute of International Banking, Londra, 2000

Engel C. – Hendrickson M. K. – Rogers J. H., *Intra-national, intra-continental, and intra-planetary PPP*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1997

Engel C., *Long-run PPP may not hold after all*, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, 1996

Enid A., *Managing strategic service delivery partnerships: from governance to delivery*, New Local Government Network, London, 2002

Etzkowitz H., *The triple helix: university-industry-government innovation in action*, Routledge, Londra, 2008

European Security Research and Innovation Forum, *ESRIF final report*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2009

Felipe J., *Public-private partnership for competitiveness*, Asian Development Bank, Manila, 2003

Felsing K., *Public-private partnership handbook*, ADB, Manila, 2008

Fiore E. – Affatato L., *Trasferimento Tecnologico: un modello internazionale a sistema aperto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009

Fortis M. – Poli C., *Le grandi infrastrutture di rete. l'Europa dell'energia: Francia e Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004

Gabriele F. – Bucci G. – Guarini C. P., *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Cacucci, Bari, 2002

Gaffard J. L. – Salies E., *Innovation, economic growth and the firm: theory and evidence of industrial dynamics*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010

Garmann Johnsen H. C. – Ennals R., *Creating collaborative advantage: innovation and knowledge creation in regional economies*, Gower, Farnham, 2012

Geddes M., *Making public private partnership works: building relationship and understanding cultures*, Aldershot, Gower, 2005

Ghobadian A., *Public-private partnerships: policy and experience*, Palgrave Macmillan, New York, 2004

Glaister S. – Travers T. – Scanlon R., *Getting partnerships going: PPPs in transport*, IPPR, Londra, 2000

Graells Sánchez A., *Public procurement and the EU competition rules*, Hart, Oxford, 2011

Graeme H. – Greve C., *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2005

Graeme H. A. – Carsten G. – Boardman A. E., *International handbook on public-private partnerships*, Edward Elgar, Northampton, 2010

- Graham M. – Woo J., *Fuelling economic growth: the role of public-private sector research in development*, Bourton on Dunsmore, Warwickshire, 2009
- Grandi A. – Sobrero M., *Innovazione tecnologica e gestione d'impresa. La gestione strategica dell'innovazione*, Il Mulino, Bologna, 2005
- Granieri M., *La gestione della proprietà intellettuale nella ricerca universitaria: invenzioni accademiche e trasferimento tecnologico*, Il Mulino, Bologna, 2010
- Grimsey D. – Lewis M K., *The economics of public private partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005
- Grimsey D. – Lewis M. K., *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004
- Gunther A. F. – Gale V. E., *Public-private partnership within the United Nations system: now and then*, Bielefeld, Bertelsmann, 2004
- Guzzetti L., *A brief history of European Union research policy*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo, 1995
- Harder B. T., *Facilitating partnerships in transportation research*, National Academy Press, Washington D.C., 2003
- Hashimoto M., *Public-private partnerships in space projects: an analysis of stakeholder dynamics*, Massachusetts Institute of Technology, Boston, 2009
- Head J., *Innovative public-private partnerships: the United States Army and the private sector*, Conference Board, New York, 2001
- Hebly J. M., *European Public Procurement: history of the classic Directive 2004/18/EC*, Kluwer Law International, The Hague, 2007
- Hebly J. M., *European public procurement: legislative history of the utilities Directive 2004/17 EC*, Kluwer Law International, Alphen Aan Den Rijn, 2008
- Hernández García R., *International public procurement: a guide to best practice*, Globe Law and Business, Londra, 2009
- Hjelmberg S. E. – Jakobsen P. S., *Public Procurement Law – the EU directive in public contracts*, Djøf, Copenhagen, 2006
- HM Treasury, *Breaking new ground: towards a new partnership between the public and private sectors*, Central Office of Information, Londra, 2003

Hodge G. – Greve C., *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005

Hodge G. A. – Greve C. – Boardman A., *International handbook on public-private partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010

Hodge G. A. – Greve C., *The challenge of public private partnership: learning from international experience*, Elgar, Cheltenham, 2004

Hoppe E. I. – Patrick W. – Schmitz W., *Public-private partnerships versus traditional procurement: innovation incentives and information gathering*, Centre for Economic Policy Research, Londra, 2010

Hughes K. S., *European competitiveness*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993

Iannone C., *L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2009

Jacques R., *Models for the financing of regional infrastructure and development projects, with a particular attention to the countries of central and eastern Europe: public-private partnerships in spatial development policy*, Council of Europe, Strasburgo, 2001

Johnston B., *PPP in Europe*, Jordans, Bristol 2002

Jupp B., *Working together: creating a better environment for cross-sector partnerships*, Demos, Londra, 2000

Kaul I. – Conceição P., *The new public finance: responding to global challenges*, Oxford University Press, New York, 2006

Kellerman L. H., *Public-Private Partnerships*, Nova Science Publishers, New York, 2009

Kelly G. – Robinson P., *A healthy partnership: the future of public private partnerships in the health service*, Institute for Public Policy Research, Londra, 2000

Kelman S., *Procurement and Public Management*, AEI Press, Washington D.C., 1990

Kettler H., *Public private partnerships for research and development: medicines and vaccines for diseases of poverty*, OHE, Londra, 2000

- Kim C., *Public-private partnership infrastructure projects: case studies from the Republic of Korea*, Asian Development Bank, Manila 2011
- Kinscherff R. P., *Towards a public/private partnership in space: the space shuttle pricing policy dilemma*, University of Texas, Austin, 1985
- Kobe D. – Shijoka S., *Horizontal legal order: law and transaction in economy and society*, LexisNexis, Dayton, 2008
- Koski H., *Public R&D funding and entrepreneurial innovation*, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Helsinki, 2008
- Kovacs A., *Enhancing Procurement Practices: comprehensive approach to acquiring complex facilities and projects*, Kluwer Academic, Boston, 2004
- Kurz H. D., *Innovation, Knowledge and Growth*, Routledge, Abingdon, 2011
- Laitio N., *From national innovation systems to a European competitiveness strategy in the field of research and technology policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002
- Larson E. V. – Irene T., *Building a new foundation for innovation: results of a workshop for the National Science Foundation*, Rand, Santa Monica, 2002
- Levy S. M., *Build, operate, transfer: paving the way for tomorrow's infrastructure*, John Wiley, New York, 1996
- Link A. N., *Public/private partnerships: innovation strategies and policy alternatives*, Springer, New York, 2006
- Marklund G. – Vonortas N. S. – Wessner C. W. *The innovation imperative: national innovation strategies in the global economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009
- Mastragostino F., *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino, 2012
- Matsuda H., *Public-private partnerships and privatization for public enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, 2004
- McKelvey M. – Holmèn M., *Flexibility and stability in the innovating economy*, Oxford University Press, New York, 2006
- Menzel D. – White H., *The state of public administration*, M.E. Sharpe, Armonk, 2011

- Metrick A., *Venture capital and the finance of innovation*, John Wiley & Sons, Hoboken, 2007
- Molero J. – Buesa M., *Industrial Technology Partnerships in Spain*, STI, Madrid, 1999
- Morse G., *Partnership law*, Oxford University Press, Oxford, 2006
- Mörth U., *European public-private collaboration: a choice between efficiency and democratic accountability?*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008
- Moszoro M. – Gasiorowski P., *Optimal capital structure of public-private partnerships*, IMF Working Paper, Washington D.C., 2008
- Moulton L. – Anheier H. K., *Public-private partnerships in the United States: historical patterns and current trends*, Centre for Civil Society of the Londra School of Economics and Political Science, Londra, 2001
- Murphy L. M., *Enhancing commercial outcomes from R&D: a framework for a public-private partnership to increase the yield of federally funded R&D investments and promote economic development*, Golden E., Colon, 2007
- Murrel P., *Assessing the value of law in transition economies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001
- Napolitano G. – Abrescia M., *Analisi economica del diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2009
- Napolitano G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003
- Nielsen R. – Treumer S., *The New EU Public Procurement Directives*, Djøf, Copenhagen, 2005
- Nocera G., *Il binomio pubblico-privato nella storia del diritto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996
- Noel M. – Brzeski J. W., *Mobilizing private finance for local infrastructure in euro pe and Central Asia: an alternative public private partnership framework*, World Bank, Washington D.C., 2005
- Norton M. – Hedgecoe A., *The European Union and research: EU framework programmes and national priorities*, Parliamentary Office of Science and Technology, Londra 1996

OECD, *Public Private Partnerships in Science and Technology*, OECD, Paris, 1999

Osborne S. P., *Public private partnerships: theory and practice in international perspective*, Routledge, New York, 2000

Panggabean A., *Expanding access to basic services in Asia and the Pacific region: public-private partnerships for poverty reduction*, Asian Development Bank, Manila, 2006

Pasha H. A. – Nasar A., *Public-private partnerships in the health sector*, Social Policy and Development Centre, Karachi, 2007

Pera A., *Pubblico e privato nel sistema economico*, Franco Angeli, Milano, 1992

Pera A., *Regolamentazione, efficienza, mercato: contributi per l'analisi del caso italiano*, Franco Angeli, Milano, 1991

Perry D., *Public-private partnerships: improving urban life*, Academy of Political Science, New York, 1986

Peters A., *Non-state actors as standard setters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

Peterson G. E. – Annez, P. C., *Financing cities: fiscal responsibility and urban infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, SAGE, Los Angeles, 2007

Peterson J. – Sharp M., *Technology policy in the European Union*, Macmillan, Basingstoke, 1998

Piccaluga A., *La valorizzazione della ricerca scientifica. Come cambia la ricerca pubblica e quella industriale*, Franco Angeli, Milano, 2002

Pierre G., *Partnership in urban governance: European and American experience*, Macmillan, Basingstoke, 1998

Piga G. – Thai K., *Advancing Public Procurement: practices, innovation and knowledge-sharing*, PR Academics Press, Boca Raton, 2007

Pongsiri N., *Regulation and public-private partnerships*, Centre on Regulation and Competition, Manchester, 2001

Poschmann F., *Private means to public ends: the future of public private partnership*, C.D. Howe Institute, Toronto, 2003

- Prabhakar R., *Rethinking public services*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006
- Pretorius F., *Project finance for construction & infrastructure: principles & case studies*, Blackwell, Oxford, 2008
- Radosevic S. – Kaderabkova A., *Challenges for European innovation policy: cohesion and excellence from a schumpeterian perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011
- Ramesh G., *Public private partnerships*, Routledge, New Delhi, 2010
- Raymond S. U., *Science based economic development*, New York Academy of Sciences, New York, 1996
- Riess A., *Innovative financing of infrastructure – the role of public-private partnerships: lessons from the early movers*, EIB, Lussemburgo, 2005
- Robinson H., *Governance & knowledge management for public-private partnerships*, Wiley-Blackwell, Oxford, 2010
- Room G. – Dencik J., *The European challenge: innovation, policy learning and social cohesion in the new knowledge economy*, BP, Bristol, 2005
- Rui M., *Public-Private Partnerships and the Management of Expressways in China: An Agency Theory Approach*, Delft University of Technology, Delft, 2008
- Runiewicz Wardyn M., *Knowledge-based economy: as factor of competitiveness and economic growth*, Wydawnictwa Akademickie Profesjonalne, Varsavia, 2008
- Saad M. – Zawdie G., *Theory and practice of the triple helix system in developing countries: issues and challenges*, Routledge, New York, 2011
- Sadka E., *Public-private partnerships: a public economics perspective*, IMF, Washington D.C., 2006
- Sánchez Graells A., *Public procurement and the EU competition rules*, Hart, Oxford, 2011
- Satyanarayana K. N., *Project Procurement for Infrastructure Construction*, Alpha Science International, Oxford, 2004
- Savas E. S., *Privatization and public-private partnerships*, Chatham House, Londra, 2000
- Schepisi C., *La “modernizzazione” della disciplina degli aiuti di Stato*, Giappichelli, Torino, 2011



Schill S. W., *International investment law and comparative public law*, Oxford University Press, Oxford, 2010

Schmidt W. – Ballaguy R. L. – Richards S. – Goodwin J. – Chihi Y., *Evaluation of Activities under the Risk Sharing Finance Facility (RSFF)*, EIB, Lussemburgo, 2010

Schwartz G. – Corbacho A. – Funke K., *Public investment and public-private partnerships: addressing infrastructure challenges and managing fiscal risks*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008

Shamsudden U., *Laying a strong foundation for Public Private Partnerships*, NMF, Abuja, 2002

Shrum W. – Genuth J. – Chompalov I., *Structures of scientific collaboration*, MIT Press, Cambridge, 2007

Skelcher C. – Mathur N. – Smith M., *Effective partnership and good governance: lessons for policy and practice*, University of Birmingham Press, Birmingham, 2004

Smith C. A. – Cook H., *Making sense of the private finance initiative: developing public-private partnerships*, Radcliffe Medical Press, Abingdon, 1999

Spackman M., *Risk and the cost of risk in the comparison of public and private financing of public services*, National Economic Research Association, Londra, 2001

Stainback J., *Public/Private Sector Finance and Development: methodology, deal structuring, developer solicitation*, John Wiley & Sons Inc, New York, 2000

Steele J., *In the public interest? Engaging the private sector in government*, Public Management Foundation, Londra, 2000

Steets J., *Accountability in public policy partnerships*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010

Stiglitz J., *Il ruolo economico dello stato*, il Mulino, Bologna, 1992

Stock A. T., *The role of technology in the legal integration of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995

Strauch L., *Public private partnership in European road infrastructure*, DM Verlag Muller Aktiengesellschaft & Co, Saarbrucken, 2008

Sullivan H. – Skelcher C., *Working across boundaries: collaboration in public services*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2002

Sun A., *Using and managing PPP*, O'Reilly, Cambridge, 1999

Surjadi C., *Drinking water concessions: a study for better understanding public-private partnerships and water provision in low-income settlements*, Loughborough, Jakarta, 2003

Sveiby K. E. – Gripenberg P. – Segercrantz B., *Challenging the innovation paradigm*, Routledge, New York, 2012

Thai K. V., *International Handbook of Public Procurement*, CRC Press, Boca Raton, 2008

Tilford S. – Whyte P. – Aho E. – GeogheganQuinn M., *Innovation: how Europe can take off*, Centre for European Reform, Londra, 2011

Trepte P., *Public Procurement in the EU: a Practitioner's Guide*, Oxford University Press, Oxford, 2007

Trepte P., *Regulating Procurement: understanding the ends and means of public procurement regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2004

Tupponi M., *Le joint ventures ed il contratto di rete*, CEDAM, Padova, 2012

Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010

U.S. Congress House – Committee on Government Reform, *Toward greater public-private collaboration in research and development: how the treatment of intellectual property rights is minimizing innovation in the federal government*, G.P.O., Washington D.C., 2002

Urban S., *From alliance practices to alliance capitalism: new strategies for management and partnership*, Gabler, Wiesbaden, 1998

Urio P., *Public Private Partnerships: success and Failure Factors for In-Transition Countries*, University Press of America, Lanham, 2000

Vaillancourt Rosenau P., *Public-private policy partnerships*, MIT Press, Cambridge, 2000

Välilä T., *Innovative financing of infrastructure – the role of public-private partnerships: infrastructure, economic growth, and the economics of PPPs*, EIB, Lussemburgo, 2005

Van Geenhuizen M., *Technological innovation across nations: applied studies of coevolutionary development*, Springer, Berlino, 2009

Vlach J., *Public-private partnership as a basis of the development of public procurement*, Transparency International Slovakia, Bratislava, 2002

Weber B. – Alfen H. W., *Infrastructure as an asset class: investment strategies, project finance and PPP*, Chichester, Wiley, 2010

Weiss F., *Public procurement in European Community law*, Athlone, Londra, 1993

Wel P. P., *Privatisation by stealth: the global use and abuse of the term «public-private-partnership»*, Institute of Social Studies, The Hague, 2004

Wessner C. W., *Government-Industry partnerships for the development of new technologies*, The National Academies Press, Washington D.C., 2002

Whiting M., *Innovative public-private partnerships: environmental initiative*, Conference Board, New York, 1998

Yescombe E. R., *Public-Private Partnerships: principles of policy and finance*, Butterworth-Heinemann – Elsevier, Oxford, 2007

Yoing H. K., *Public-private partnerships policy and practice: a reference guide*, Commonwealth Secretariat, Londra, 2010

Yuille R., *The private sector in public services: principles and concerns*, Bevan Foundation, Tredgar, 2002

---

**RICONOSCIMENTI:** in ragione dell'esiguità della letteratura scientifica sia nazionale che internazionale sul tema in dissertazione, il presente lavoro è basato essenzialmente sulla rielaborazione di atti normativi e di *soft law* dell'Unione europea dei quali, anche per i contributi grafici, si è massimamente tributari e di cui si è cercato di fornire una ricostruzione sistematica. Per quanto concernente i lineamenti generali sul partenariato pubblico-privato in ambito europeo presenti nel capitolo I si è individuato quale principale riferimento l'opera di Tvarnø C. D. – Andersen H. – Cao F. – Wang P., *Public private partnership: an international analysis from a legal and economic prospective*, Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Copenhagen, 2010.

---