



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.10.2024
COM(2024) 436 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Valutazione finale di Eurostars-2

{SWD(2024) 470 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Valutazione finale di Eurostars-2

1. INTRODUZIONE

Il programma Eurostars-2 era un partenariato pubblico-privato finanziato nell'ambito del programma quadro Orizzonte 2020 per la ricerca e l'innovazione nel periodo 2014-2020, e il cui scopo era sostenere le piccole e medie imprese (PMI) nello svolgimento di attività di ricerca e sviluppo (R&S) attraverso la cooperazione internazionale. Era la seconda edizione di un programma iniziato nel 2008.

L'idea alla base del programma è che le PMI hanno bisogno di accedere al mercato, ai finanziamenti, alle competenze e alle conoscenze per prosperare ed essere competitive a livello mondiale. Spesso queste imprese non dispongono di sufficienti capacità e risorse interne per realizzare i progressi innovativi necessari per espandersi e integrarsi nelle catene del valore mondiali. La collaborazione delle imprese tra loro e con organizzazioni pubbliche che svolgono attività di ricerca è fondamentale per accelerare la diffusione e lo sfruttamento della conoscenza. Se è vero che esistono molti programmi e strumenti nazionali volti a favorire la partecipazione delle PMI a progetti di ricerca e innovazione (R&I), è anche vero che la maggior parte di questi non sostiene esplicitamente la collaborazione internazionale in materia di ricerca e innovazione, né è incentrata su di essa.

Nell'ambito del programma Eurostars-2, 33 paesi partecipanti, quattro ulteriori paesi partner non membri dell'UE e l'UE si sono concentrati sullo sviluppo di sinergie tra i rispettivi programmi di R&I e sul miglioramento della cooperazione tra i programmi nazionali e regionali di R&I a beneficio delle PMI che svolgono attività di ricerca e sviluppo.

Eurostars-2 perseguiva tre obiettivi:

- Promozione di attività di ricerca che soddisfino le condizioni seguenti:
 - sono svolte da PMI che effettuano attività di ricerca e sviluppo nell'ambito di una collaborazione transnazionale tra di loro o con altri soggetti della catena dell'innovazione (ad esempio università, enti di ricerca);
 - i risultati dovrebbero essere immessi sul mercato entro due anni dal completamento di un'attività.
- Miglioramento dell'accessibilità, dell'efficienza e dell'efficacia dei finanziamenti pubblici per le PMI in Europa attraverso l'allineamento, l'armonizzazione e la sincronizzazione dei meccanismi di finanziamento nazionali degli Stati partecipanti.
- Promozione e aumento della partecipazione delle PMI che non hanno un'esperienza pregressa nella ricerca transnazionale.

L'Unione europea ha partecipato a Eurostars-2 sulla base della decisione n. 553/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla partecipazione dell'Unione a un programma di ricerca e sviluppo avviato congiuntamente da più Stati

membri a sostegno delle piccole e medie imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo¹ ("la decisione"). A norma dell'articolo 15 della decisione, la Commissione europea doveva effettuare una valutazione finale di Eurostars-2 entro il 31 dicembre 2022.

La presente relazione costituisce la valutazione finale del programma Eurostars-2, e si riferisce al periodo che si estende dall'avvio di Eurostars-2, nel 2014, fino a marzo 2022². La relazione si basa sulla valutazione intermedia di Eurostars-2 effettuata nel 2017³, su un invito a presentare contributi pubblicato nel settembre 2022 e sui dati di monitoraggio disponibili. L'efficacia di Eurostars-2 è stata presa in esame anche nella valutazione ex-post esterna di Orizzonte 2020⁴.

2. CONTESTO E SINTESI DI EUROSTARS-2

Il programma Eurostars-2 si fondava sull'esperienza del suo predecessore, il programma Eurostars-1, attuato tra il 2008 e il 2013 e finanziato a norma dell'articolo 169 del trattato CE mediante un contributo concordato dell'UE a un programma congiunto tra gli Stati membri e l'UE.

L'obiettivo di Eurostars-1 era sostenere progetti transnazionali di ricerca e innovazione orientati al mercato avviati e guidati da PMI che svolgono attività di ricerca e sviluppo per migliorare la loro posizione competitiva. Tali PMI erano e sono riconosciute come importanti portatori di interessi per l'economia europea basata sulla conoscenza nel contesto della concorrenza globale. Le conclusioni della valutazione finale del programma Eurostars-1⁵ mostravano che il sostegno finanziario è riuscito ad aiutare i beneficiari a sviluppare prodotti e servizi nuovi o perfezionati con cui poter migliorare la propria posizione competitiva, e che l'88 % dei progetti Eurostars-1 analizzati ha sviluppato le innovazioni pianificate.

Analogamente a Eurostars -1, Eurostars -2 non aveva un orientamento scientifico o tecnologico specifico, ma sosteneva la collaborazione transfrontaliera in materia di R&I tra PMI, grandi imprese, organizzazioni di ricerca e università ponendo un forte accento sull'internazionalizzazione.

In continuità con Eurostars-1, come struttura attuativa di Eurostars-2 è stato designato il segretariato Eureka. Il segretariato è nato come ufficio operativo di Eureka, un'iniziativa intergovernativa istituita nel 1985 allo scopo di promuovere la cooperazione nel settore della ricerca industriale⁶.

¹ Decisione n. 553/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla partecipazione dell'Unione a un programma di ricerca e sviluppo avviato congiuntamente da più Stati membri a sostegno delle piccole e medie imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo (GU L 169 del 7.6.2014, pag. 1) (europa.eu).

² Sebbene non siano previsti ulteriori inviti a presentare proposte per il programma, i progetti sostenuti dal programma e i pagamenti complementari proseguiranno fino al 2025.

³ Commissione europea, direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, Shaton, M., Pando, E., Vicini, I. et al., *Interim evaluation of the Eurostars-2 Joint Programme*, Ufficio delle pubblicazioni, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/357102>

⁴ Commissione europea, direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, *Eurostars-2 final evaluation – Evaluation study of the European Framework Programmes for Research and Innovation for an innovative Europe*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/333838>

⁵ COM(2015) 479 final – Valutazione finale del programma comune Eurostars (2008-2013).

⁶ [Home - Eureka \(eurekanetwork.org\)](https://eureka-network.org/)

Il contributo finanziario dell'UE a Eurostars-2 dal bilancio di Orizzonte 2020 era fissato a 287 milioni di EUR. In linea con la decisione, per ciascun progetto Eurostars-2 la base di finanziamento era costituita da una ripartizione fissa tra il contributo nazionale e il contributo dell'UE.

A norma della decisione, i compiti del segretariato Eureka nell'attuazione di Eurostars-2 comprendevano:

- la preparazione del bilancio annuale per gli inviti e la loro organizzazione centrale (ad es. controllo di ammissibilità, valutazione e graduatoria delle domande di partecipazione);
- la raccolta delle informazioni dagli organismi nazionali di finanziamento per il trasferimento del contributo dell'Unione;
- le attività promozionali;
- le comunicazioni al gruppo ad alto livello di Eurostars-2⁷ e alla Commissione circa Eurostars-2.

La valutazione intermedia di Eurostars-2 effettuata nel 2017 è confluita nella valutazione d'impatto dell'iniziativa successiva, il partenariato europeo per le PMI innovative, sostenuto nell'ambito di Orizzonte Europa. Essa sottolinea che i principali vantaggi di Eurostars vanno ricercati nelle caratteristiche di nicchia del programma, come l'approccio dal basso verso l'alto, la forte impronta transnazionale e la divisione del lavoro tra la struttura centrale e le strutture decentrate degli organismi di finanziamento nazionali. Il programma consente inoltre ai beneficiari di introdurre nuovi prodotti entro due anni dal completamento dei progetti e offre alle PMI la possibilità di ottenere finanziamenti senza alcuna esperienza pregressa di collaborazione transnazionale in materia di R&I.

D'altro canto la valutazione intermedia ha dimostrato che, a causa della struttura decentrata, i tempi per la concessione delle sovvenzioni sono molto eterogenei, e che la mancanza di sincronizzazione delle procedure ha spesso ostacolato la corretta attuazione del programma. Il numero esiguo di Stati partecipanti e la concentrazione disomogenea⁸ dei beneficiari in tali Stati hanno limitato l'impatto del programma. È emerso inoltre un certo livello di incertezza circa l'ottenimento dei finanziamenti per i progetti selezionati quando il contributo degli Stati partecipanti è già stato esaurito da altri progetti.

3. CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE FINALE E OSSERVAZIONI

3.1 Metodologia di valutazione e limiti

La **valutazione finale di Eurostars-2 si basa** sui risultati di uno studio esterno che riunisce due studi di casi, usando dati raccolti attraverso sondaggi e circa 30 colloqui con i partecipanti al programma e una più ampia gamma di portatori di interessi (tra cui i beneficiari, gli organismi di finanziamento nazionali, il segretariato Eureka e i servizi della

⁷ Il gruppo ad alto livello di Eurostars-2 è l'organismo incaricato di vigilare sull'attuazione del programma congiunto Eurostars-2, e in particolare di approvare le procedure operative per la gestione del programma, di approvare la pianificazione e il bilancio degli inviti, e di approvare la graduatoria dei progetti Eurostars-2 da finanziare.

⁸ Oltre la metà delle PMI di ricerca e sviluppo che partecipano al programma è concentrata in 9 paesi partecipanti: Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Francia, Spagna, Danimarca, Svizzera, Svezia e Norvegia.

Commissione), integrati da informazioni statistiche sul programma fornite dal segretariato Eureka. L'invito a presentare contributi pubblicato nel settembre 2022 ha ricevuto 62 risposte da nove paesi diversi e ha in gran parte confermato quanto emerso dai colloqui con i portatori di interessi.

I dati di monitoraggio raccolti riguardano, ad esempio, il numero di domande presentate a ciascuna scadenza, i paesi di origine dei richiedenti, il numero di progetti finanziati per ciascuna scadenza, il bilancio totale dei progetti per ciascuna scadenza, la composizione del consorzio per il periodo di finanziamento 2014-2020, tutti i progetti Eurostars-2 approvati, il bilancio impegnato da ciascuno Stato partecipante e paese partner per ogni scadenza e il contributo impegnato dall'UE, i tempi per la firma dei contratti per ciascun paese per le scadenze da 1 a 15, e le relazioni annuali del programma Eurostars-2 per il periodo 2014-2021.

Poiché circa la metà dei progetti Eurostars-2 era ancora in corso al momento della valutazione, le informazioni tratte dalle relazioni finali si basano per la maggior parte su proiezioni ricavate dalle scadenze 1-5, già trascorse.

A causa di una mancanza di informazioni e dati più dettagliati sui risultati e sugli impatti definitivi dei progetti Eurostars-2, la presente valutazione finale contiene principalmente informazioni derivanti da colloqui e ricerche documentali, che forniscono una visione solo parziale dei risultati e degli impatti effettivi. Sebbene il segretariato Eureka abbia modificato il proprio sistema di monitoraggio in risposta alla valutazione intermedia del 2017, che aveva rilevato l'insufficiente accuratezza e la mancanza di informazioni aggiornate nella banca dati del segretariato, al momento della valutazione finale (2022) non era ancora possibile valutare se il nuovo monitoraggio avesse migliorato la tempestività e la disponibilità dei dati, in particolare a causa dei cambiamenti in corso nel sistema informatico del segretariato.

Ciononostante le modifiche dei sistemi informatici, la sostituzione del personale e orientamenti più chiari nell'accordo di progetto dovrebbero portare a un miglioramento nel programma successivo, che sarà soggetto agli obblighi di comunicazione relativi ai partenariati cofinanziati nell'ambito di Orizzonte Europa, con una maggiore attenzione all'impatto.

Un documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione⁹ fornisce ulteriori dettagli sulla valutazione.

3.2 Conclusioni della valutazione finale

Sulla base dei limitati dati a disposizione, le principali conclusioni della valutazione finale di Eurostars-2 secondo i criteri di valutazione "Legiferare meglio"¹⁰ sono le seguenti:

Efficienza dell'attuazione

Tra il 2014 e la fine del 2021 sono stati pubblicati 15 inviti congiunti (almeno due all'anno), che hanno attratto 5891 proposte di progetti. Sono stati finanziati 1546 progetti. I principali beneficiari del programma Eurostars-2 sono state le PMI che effettuano attività di R&S

⁹ SWD(2024)470.

¹⁰ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en?prefLang=it

(66%)¹¹, il 30 % delle quali non aveva alcuna esperienza pregressa nella collaborazione internazionale. Il programma di finanziamento si è dimostrato attraente, con un elevato tasso di successo (27 %) per le PMI, molte delle quali hanno chiesto per la prima volta finanziamenti dell'UE anziché finanziamenti nazionali o regionali.

Eurostars-2 ha **operato in maniera efficiente** e non si sono riscontrati ritardi nell'attuazione dei programmi di lavoro annuali e degli inviti. L'unicità del programma risiede nel finanziamento di progetti collaborativi transnazionali portati avanti da PMI che effettuano attività di R&S. Rispetto al programma Eurostars-1, le norme di finanziamento nazionali sono state ulteriormente armonizzate e sono stati velocizzati i processi amministrativi. Per esempio il tempo necessario per giungere alla firma dei contratti è diminuito significativamente durante la fase di attuazione del programma Eurostars-2, raggiungendo una durata media di 6,6 mesi. Rimangono tuttavia grandi differenze tra i paesi partecipanti: a seconda del paese di origine, infatti, i membri del consorzio per un determinato progetto dovevano attenersi a norme diverse per presentare la domanda di partecipazione, e la concessione di sovvenzioni era subordinata alla disponibilità di finanziamenti nazionali. Inoltre, benché il **processo centralizzato di valutazione** delle domande di partecipazione sia considerato ben strutturato, a volte i richiedenti ne hanno criticato la mancanza di trasparenza. Secondo gli intervistati, i complicati processi di candidatura possono rendere necessario affidare a ditte esterne l'incarico di completare il processo di presentazione delle domande e scrivere l'effettiva candidatura del progetto.

Per quanto riguarda il **bilancio impegnato** nel periodo 2014-2020, il programma Eurostars-2 aveva un bilancio pubblico totale di 1,14 miliardi di EUR provenienti dai piani di lavoro annuali. L'UE ha impegnato 287 milioni di EUR (il 33,3 %) per il finanziamento dei progetti e i restanti 856 milioni di EUR (il 66,6 %) sono stati impegnati dagli stessi paesi partecipanti a Eurostars attraverso risorse di finanziamento nazionali. Tuttavia i fondi non sono stati utilizzati appieno, in quanto non vi era una corrispondenza esatta tra i risultati delle valutazioni dei progetti e i finanziamenti nazionali messi a disposizione per ciascun invito. Dai limitati dati disponibili emerge una notevole discrepanza tra il bilancio preimpegnato e i finanziamenti effettivamente forniti, che è stata in qualche modo attenuata con l'introduzione di un ulteriore invito "COVID" che metteva a disposizione fondi inutilizzati. A seguito di questo invito supplementare, nell'arco del programma il sottoutilizzo dell'Unione è stato pari a 31,4 milioni di EUR, cioè al 10,9 % dei fondi impegnati dall'UE.

Gli importi delle sovvenzioni impegnati dai 33 paesi partecipanti e dai quattro ulteriori paesi partner non membri dell'UE differivano notevolmente a seconda del paese. Gli importi più elevati delle sovvenzioni sono stati impegnati da Germania (112 milioni di EUR), Paesi Bassi (102 milioni di EUR) e Francia (74 milioni di EUR), mentre la Grecia non ha impegnato alcuna sovvenzione. Cinque paesi (Germania, Paesi Bassi, Francia, Svezia e Norvegia) e quattro paesi partner non membri dell'UE¹² hanno impegnato quasi la metà (49 % circa) del totale dei bilanci nazionali impegnati. Come sottolineato nello studio di un caso sulla partecipazione variabile, a causa della specifica progettazione del programma vi è una forte correlazione tra la ripartizione delle risorse finanziarie e la partecipazione a livello nazionale. Inoltre, mentre alcuni paesi partecipanti offrivano servizi di sostegno e attività

¹¹ A ricevere il resto dei finanziamenti sono stati altri portatori di interessi, come le organizzazioni di ricerca e tecnologia.

¹² Svizzera, Corea del Sud, Canada e Sud Africa.

promozionali che aumentavano la visibilità del programma Eurostars-2 a livello nazionale, altri organismi di finanziamento nazionali non disponevano delle risorse finanziarie e del personale necessari a promuovere il programma su scala nazionale, il che si è tradotto in un livello diseguale di visibilità di Eurostars-2 nei vari Stati partecipanti. Un altro dei principali punti deboli individuati nella valutazione intermedia era l'incertezza circa l'ottenimento del finanziamento per i progetti selezionati quando il contributo dei paesi partecipanti è già stato esaurito da progetti meglio piazzati in graduatoria. A causa della mancanza di informazioni e dati per la valutazione finale, non è stato possibile esaminare a fondo questo aspetto. Tuttavia, poiché il processo di selezione per il partenariato non è cambiato dalla valutazione intermedia, non si può escludere che la problematica sia rimasta attuale per tutta la durata di Eurostars-2.

La valutazione esterna mette in evidenza come il **segretariato Eureka**, grazie alla sua vasta rete internazionale e alla banca dati di esperti dotati di ampie conoscenze in vari campi tecnologici, svolga un ruolo fondamentale per il successo dell'attuazione del programma. Tuttavia, in sede di valutazione, il segretariato Eureka non ha fornito informazioni più dettagliate sul monitoraggio e sulla comunicazione dei risultati dei progetti, che avrebbero consentito di valutare appieno gli effetti del programma e l'efficienza della sua attuazione.

Efficacia e impatto

Il programma ha seguito un approccio dal basso verso l'alto, senza un orientamento tematico o tecnologico prestabilito, scelta che ha comportato il finanziamento di progetti inerenti a diversi settori tecnologici. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle scienze e alle tecnologie biologiche (35 % dei progetti), seguite dall'elettronica, dall'informatica e dalle tecnologie delle telecomunicazioni (22 % dei progetti).

Dalle informazioni disponibili risulta che il programma Eurostars -2 abbia avuto un impatto positivo. Poiché circa la metà dei progetti era ancora in corso al momento della valutazione e il sistema di monitoraggio e comunicazione non consentiva un adeguato tracciamento dei risultati, **non è possibile trarre conclusioni dettagliate sui risultati finali dei progetti e sul loro impatto**. Nel complesso, le PMI beneficiarie hanno dichiarato di essere riuscite a sviluppare nuovi brevetti e prototipi e di aver ricevuto investimenti privati dopo il completamento del progetto. I risultati più commercializzati sono stati i prodotti (53 %) seguiti dai servizi (28 %) e dai processi (19 %). I risultati dei progetti sono stati commercializzati principalmente in Europa, seguita da Nord America e Asia.

Pertinenza e coerenza

Sulla base delle informazioni disponibili e del contributo di alcuni beneficiari e portatori di interessi alla valutazione esterna, Eurostars è da considerarsi un programma di sostegno **pertinente** per le PMI nello spazio europeo della ricerca, che permette a differenti tipi di organizzazioni di collaborare con partner internazionali sulla base di finanziamenti nazionali erogati dai rispettivi organismi nazionali di finanziamento, in qualità di istituti di contatto nazionale. Per le PMI, il programma Eurostars-2 rappresentava un'importante porta di ingresso per una prima cooperazione internazionale. Offriva l'opportunità di rafforzare la relazione con i partner del consorzio e di scoprire e raggiungere nuovi mercati e contatti internazionali. Il programma dava alle PMI che dispongono di risorse limitate di R&I la possibilità di collaborare con altre aziende e sviluppare nuove proprietà intellettuali e sfruttare competenze che non possiedono nei paesi di origine.

Il programma Eurostars-2 era percepito dai portatori di interessi intervistati come un programma di sostegno pertinente per far fronte agli attuali fallimenti di mercato delle PMI che non dispongono di capacità di innovazione a causa del livello di assunzione di rischi e di risorse necessario. In tale contesto il sostegno di Eurostars-2 è servito alle PMI per sviluppare ulteriormente i loro prodotti, processi e/o servizi innovativi attraverso la condivisione transnazionale delle conoscenze. Il programma Eurostars-2 ha offerto la possibilità di avviare un processo di apprendimento cooperativo con partner internazionali di successo che non sarebbe stato disponibile su scala regionale o nazionale. I beneficiari intervistati hanno posto l'accento sul fatto che l'importo delle sovvenzioni era generalmente superiore a quello disponibile a livello nazionale o regionale per attività analoghe.

4. CONCLUSIONI

Gruppo destinatario e ambito del programma

Sulla base dei dati disponibili, il programma Eurostars-2 è considerato un pertinente programma di sostegno alle PMI per lo sviluppo di prodotti, processi e servizi nuovi e innovativi, che offre alle PMI non avvezze ai finanziamenti internazionali una prima esperienza di collaborazione con partner al di fuori del loro paese. L'apertura tecnologica e l'approccio dal basso verso l'alto sono considerati due tra i principali vantaggi del programma. L'apertura geografica, con la conseguente possibilità di collaborare con organizzazioni partner provenienti da un'ampia gamma dei 33 paesi partecipanti e dei quattro ulteriori paesi partner non membri dell'UE, è uno dei valori aggiunti del programma Eurostars-2 rispetto a programmi di finanziamento regionali o nazionali che, inoltre, spesso presentano tassi di finanziamento inferiori. Il numero crescente di domande di partecipazione presentate alle 15 scadenze indica l'effettiva pertinenza del programma per i gruppi destinatari.

Governance e dirigenza

Vi sono notevoli differenze tra i tassi di candidatura e partecipazione degli Stati partecipanti e dei paesi partner. Cinque paesi e quattro paesi partner non membri dell'UE hanno impegnato quasi la metà del totale dei bilanci nazionali impegnati. La situazione può essere spiegata chiaramente analizzando la progettazione del programma, in quanto il bilancio stanziato a livello nazionale influisce molto sul numero di progetti finanziati con beneficiari di un dato paese. I paesi che forniscono il contributo maggiore vantano anche il maggior numero di partecipanti. Nonostante l'alto tasso di successo, pari al 27 %, i fondi non sono stati utilizzati appieno in quanto non vi era una corrispondenza esatta tra i risultati delle valutazioni dei progetti e i finanziamenti nazionali messi a disposizione per ciascun invito, ragion per cui è stato pubblicato un ulteriore invito per utilizzare tali fondi. Nel complesso i risultati della valutazione finale indicano che la governance del programma Eurostars-2 da parte del segretariato Eureka e degli organismi di finanziamento nazionali si fonda su una struttura complessa ma adeguata, adattata alle esigenze del programma Eurostars-2.

Realizzazioni e risultati dei progetti Eurostars-2

Vista la mancanza di informazioni più dettagliate sui risultati finali e sugli impatti dei progetti Eurostars-2 al momento della valutazione finale, quest'ultima tiene conto solo delle informazioni tratte da colloqui, ricerche documentali e un numero limitato di relazioni sull'impatto di mercato. Le modifiche dei sistemi informatici, la sostituzione del personale e

orientamenti più chiari nell'accordo di progetto dovrebbero portare a un miglioramento nel programma successivo, che sarà soggetto agli obblighi di comunicazione relativi ai partenariati cofinanziati nell'ambito di Orizzonte Europa, con una maggiore attenzione all'impatto. Per quanto riguarda l'attuazione e i risultati dei progetti, da un numero limitato di colloqui con i beneficiari sembra che i partecipanti ai progetti Eurostars-2 siano riusciti a sviluppare processi, prodotti o servizi nuovi e a ricevere investimenti privati dopo il completamento dei progetti.