

INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Con questo documento la Commissione intende informare il pubblico e i portatori di interessi dei suoi lavori legislativi futuri, affinché possano esprimersi sul modo in cui la Commissione interpreta il problema, proporre possibili soluzioni e trasmettere tutte le informazioni di cui dispongono al riguardo, anche sulle possibili conseguenze delle diverse opzioni.

TITOLO DELL'INIZIATIVA	Atto legislativo sullo Spazio europeo della ricerca (SER)
DG CAPOFILA (UNITÀ RESPONSABILE)	RTD.A2
PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA	Iniziativa legislativa
TEMPISTICA INDICATIVA	Terzo trimestre del 2026
INFORMAZIONI AGGIUNTIVE	Home European Research Area Platform (europa.eu)

A. Contesto politico, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

Contesto politico

La creazione di uno Spazio europeo della ricerca (SER) come mercato unico per i ricercatori, il sapere scientifico e la tecnologia all'interno dell'Unione europea (UE) costituisce un obiettivo fondamentale dell'UE, come stabilito dall'articolo 179 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La scienza, la tecnologia e l'innovazione sono fattori cruciali per ridurre le vulnerabilità dell'Unione, rafforzarne la leadership e l'autonomia strategica in settori tecnologici fondamentali e sfruttarne le sue potenzialità.

Nella [lettera di incarico](#), alla commissaria Zaharieva per le start-up, la ricerca e l'innovazione è stato affidato il compito di elaborare un atto legislativo sul SER volto ad affrontare le ultime sfide della piena attuazione del SER. L'atto mira anche ad accogliere il contenuto di due relazioni esterne a cura di E. Letta e M. Draghi, che sottolineano entrambe la necessità di creare un ecosistema di ricerca e innovazione dell'UE più integrato e competitivo. L'iniziativa dovrebbe inoltre sostenere una "quinta libertà", ovvero la libera circolazione dei ricercatori, delle conoscenze scientifiche e della tecnologia nel mercato unico dell'UE. L'atto legislativo è strettamente collegato ad altre iniziative annunciate negli [orientamenti politici della Commissione](#), in particolare la proposta di atto legislativo europeo a favore dell'innovazione, la strategia europea per le infrastrutture di ricerca e tecnologia e l'Unione delle competenze.

La [comunicazione "Bussola per la competitività dell'UE"](#) della Commissione, adottata il 29 gennaio 2025, annovera l'atto legislativo sul SER tra le azioni principali volte a "colmare il divario in materia di innovazione" con le altre potenze economiche mondiali.

La proposta si baserà su iniziative esistenti quali il [patto per la ricerca e l'innovazione](#), l'[agenda politica del SER per il periodo 2022-2024](#), l'[agenda politica del SER per il periodo 2025-2027](#), la [risoluzione del Parlamento europeo di gennaio 2024](#) che invitava la Commissione a presentare una proposta legislativa sulla promozione della libertà della ricerca scientifica nell'UE, l'iniziativa "[Scegliere l'Europa per la scienza](#)", e sulla relativa legislazione, comprese le direttive correlate.

In generale, nonostante i vantaggi prodotti dalle misure non legislative adottate e i progressi compiuti in alcuni settori grazie agli impegni assunti volontariamente, queste iniziative non sono state sufficienti a stimolare cambiamenti sostanziali e duraturi in tutti gli ambiti del SER. Come indicato nella [comunicazione sul SER del 22 ottobre 2024](#), il SER non ha ancora superato quegli ostacoli strutturali che impediscono la piena realizzazione dei suoi obiettivi.

Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

Negli ultimi vent'anni l'Unione europea non è riuscita a raggiungere l'obiettivo fissato dai suoi leader di destinare il 3% del PIL ad attività di ricerca e sviluppo. Il conseguimento di questo obiettivo di investimento è essenziale se l'UE vuole incrementare le proprie capacità scientifiche, tecnologiche e di innovazione, che, a loro volta,

sosterrebbero la competitività.

La persistente frammentazione dei sistemi di ricerca e innovazione e le disparità nei livelli di investimento in ricerca e sviluppo hanno portato a un coordinamento insufficiente delle politiche e degli investimenti tra gli Stati membri e l'UE. L'accento dovrebbe essere posto sul coordinamento della ricerca per allineare le priorità strategiche dell'UE alle priorità di finanziamento nazionali.

Contribuiscono alla frammentazione del SER anche gli ultimi ostacoli alla libera circolazione dei ricercatori, delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie, tra cui le differenze in termini di occupabilità, condizioni di lavoro e mobilità dei ricercatori all'interno del SER, come il diverso riconoscimento delle qualifiche accademiche e dei percorsi professionali e le lunghe procedure per la richiesta dei permessi di soggiorno e dei visti di lunga durata.

La scarsa cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore, gli istituti di ricerca e le imprese costituisce un ulteriore ostacolo che impedisce all'UE di mettere in comune risorse e talenti in settori strategici, andando a erodere la competitività economica. Inoltre, le carriere accademiche e di ricerca sono ancora precarie e hanno scarsa attrattiva, in particolare per i ricercatori a inizio carriera.

Permangono inoltre ostacoli all'accesso libero e aperto ai risultati dei progetti di ricerca e innovazione finanziati con fondi pubblici e alle conoscenze e ai dati a fini di ricerca all'interno dell'UE, nonché al riconoscimento, al finanziamento e all'ottimizzazione delle infrastrutture di ricerca europee.

Non meno importante per il SER è la necessità di proteggere la libertà della ricerca scientifica, per garantire che i ricercatori possano lavorare in modo indipendente, condividere liberamente le conoscenze e collaborare a livello transfrontaliero senza indebite interferenze. La salvaguardia della libertà scientifica risulta essenziale per promuovere la fiducia, la creatività e l'eccellenza nella ricerca e consentire ai ricercatori di esplorare liberamente nuove idee e impegnarsi in collaborazioni internazionali. L'assenza di solide tutele potrebbe porre i ricercatori di fronte a limiti che scoraggiano la mobilità, ostacolano l'innovazione e indeboliscono la capacità dell'Europa di attrarre e trattenere talenti.

Come indicato nel patto per la ricerca e l'innovazione in Europa, il SER deve garantire che i suoi valori fondamentali siano rispettati in tutta l'UE in modo pieno e più equo e coerente. Questi valori sono la promozione insindacabile della libertà della ricerca scientifica, dell'etica e dell'integrità nei progetti di ricerca e innovazione, nonché della parità di genere e delle pari opportunità, per rendere l'Europa uno spazio sicuro per i ricercatori.

Base per l'azione dell'UE (base giuridica e analisi della sussidiarietà)

Base giuridica

La creazione di uno Spazio europeo della ricerca, nel quale circolino liberamente ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologie, è un obiettivo sancito dall'articolo 179 TFUE. L'articolo 182, paragrafo 5, TFUE consente il ricorso alla procedura legislativa ordinaria per definire le misure necessarie per l'attuazione dello Spazio europeo della ricerca. È prevista la possibilità di aggiungere ulteriori basi giuridiche a seconda delle specifiche misure che saranno proposte.

Necessità pratica di un'azione dell'UE

La ricerca è un ambito di competenza condivisa tra gli Stati membri e l'UE.

L'atto legislativo sul SER rispetterà la sussidiarietà concentrandosi sulle sfide che travalicano i confini nazionali, ovvero sulle questioni che i singoli Stati membri o partenariati bilaterali non possono affrontare con efficacia in assenza di un'azione da parte dell'UE. Ai fini del principio di sussidiarietà, la creazione di un SER pienamente funzionante deve andare di pari passo con le riforme interne dei sistemi di ricerca nazionali.

B. Obiettivi e opzioni strategiche

La proposta della Commissione di un atto legislativo sul SER mira a:

- trasformare la ricerca e l'innovazione europea sostenendo i valori fondamentali dell'UE, promuovendo l'integrazione e rafforzando la competitività dell'UE sulla scena mondiale, nonché la sua capacità di attrarre investimenti e i migliori talenti;
- rafforzare la capacità e le prestazioni dell'ecosistema di ricerca e innovazione dell'UE, stimolare l'innovazione e colmare il divario persistente in materia di innovazione rispetto ad altre grandi economie, garantendo il mantenimento della posizione di leadership scientifica assunta dall'UE a livello mondiale;
- rendere l'UE la destinazione di maggiore attrattiva al mondo per i ricercatori e gli innovatori, in particolare garantendo condizioni di lavoro e di occupazione adeguate.

Oltre a ciò, l'atto legislativo sul SER mira ad affrontare le questioni persistenti che compromettono l'efficienza e le prestazioni complessive dell'ecosistema di ricerca e innovazione dell'UE, quali i) la frammentarietà dei quadri

normativi, inclusi i meccanismi di garanzia della qualità e di riconoscimento, ii) la disomogeneità degli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, iii) gli ostacoli alla condivisione delle conoscenze e iv) gli ostacoli alla cooperazione interdisciplinare, intersettoriale e internazionale. L'atto legislativo offrirà l'opportunità di realizzare la "quinta libertà" definendo norme comuni e garantendo l'applicazione coerente delle regole, ad esempio attraverso un'attuazione efficace, al fine di creare condizioni di parità per i ricercatori e gli innovatori all'interno dell'UE.

Le possibili misure politiche incluse nella proposta di atto legislativo sul SER riguardano tre ambiti principali:

- 1) impegni nazionali per il raggiungimento dell'obiettivo del 3 % per le attività di ricerca e sviluppo: attraverso l'elaborazione di nuovi meccanismi giuridici per sostenere e incentivare la spesa pubblica e privata in attività di ricerca e sviluppo, accanto a piani nazionali per la realizzazione dell'obiettivo di investimento del 3 % del PIL;
- 2) migliore allineamento degli investimenti e delle politiche: attraverso un maggiore allineamento degli investimenti, delle politiche e dei programmi in settori strategici prioritari tra l'UE e gli Stati membri e tra i diversi Stati membri, garantendo il coordinamento politico per promuovere investimenti congiunti a livello unionale e nazionale in attività di ricerca e sviluppo e sinergie con le politiche correlate, come la politica industriale;
- 3) miglioramento delle condizioni quadro per la ricerca, i ricercatori e gli enti di ricerca in Europa, tra cui:
 - a) la libera circolazione dei ricercatori e delle conoscenze scientifiche attraverso:
 - il miglioramento delle carriere nel settore della ricerca e della mobilità geografica e intersettoriale;
 - misure per la scienza aperta, ad esempio per l'accesso aperto e il riutilizzo dei risultati di attività di ricerca e innovazione finanziate con fondi pubblici o per l'accesso ai dati a fini di ricerca e innovazione;
 - il miglioramento del quadro giuridico per le infrastrutture di ricerca;
 - migliori opportunità per la valorizzazione delle conoscenze;
 - b) la difesa dei valori fondamentali del SER, tra cui la tutela della libertà scientifica, il rafforzamento dell'etica e dell'integrità della ricerca e dell'innovazione e la promozione della parità di genere e delle pari opportunità;
 - c) una maggiore coerenza e uniformità tra gli approcci unionali e nazionali alla cooperazione con i paesi terzi in materia di ricerca e innovazione, nonché un livello minimo di sicurezza della ricerca in tutta l'UE.

L'atto legislativo sul SER sarà un'iniziativa legislativa. La forma dello strumento sarà determinata in una fase successiva in linea con l'obiettivo strategico dell'UE, che mira a collocarsi tra le principali destinazioni mondiali per i ricercatori e a offrire uno spazio sicuro per gli accademici a rischio.

C. Probabile impatto

L'iniziativa andrà a beneficio di tutte le persone che partecipano all'ecosistema europeo di ricerca e innovazione (non solo i due milioni di ricercatori presenti nell'UE, ma anche tutti i ricercatori nel resto del mondo che chiedono condizioni di lavoro e di occupazione adeguate e un luogo sicuro per condurre le proprie ricerche). L'atto legislativo aumenterà gli investimenti complessivi e migliorerà il coordinamento della spesa, ampliando l'accesso alle risorse. I ricercatori potranno beneficiare di una maggiore facilità di accesso e riutilizzo delle conoscenze disponibili, di una maggiore armonizzazione dei mercati del lavoro nell'ambito della ricerca e di condizioni generali più semplici e coerenti. Ciò renderà più semplice per i ricercatori lavorare in altri paesi e settori, mettendoli nelle condizioni di avere una carriera più diversificata e di maggiore successo.

Inoltre, la difesa dei valori fondamentali dell'UE rafforzerà l'equità, la resilienza e l'efficienza del sistema. A medio termine, lo Spazio europeo della ricerca si doterà di strumenti più efficaci per generare eccellenti conoscenze scientifiche e tradurle in innovazione del mercato al fine di affrontare le sfide sociali, ambientali ed economiche. Questi miglioramenti attireranno un numero più elevato di talenti e investimenti, stimolando la competitività economica e la resilienza dell'UE, a vantaggio, in ultima analisi, di tutti gli strati della società. Il rafforzamento dell'interconnessione dell'ecosistema di ricerca e innovazione dell'UE stimolerà l'innovazione industriale sostenibile, la diffusione sul mercato e l'adozione di nuove tecnologie e attirerà talenti nell'UE.

D. Strumenti per legiferare meglio

Valutazione d'impatto

La preparazione dell'atto legislativo sul SER sarà supportata da una valutazione d'impatto, basata sui dati disponibili e su ulteriori dati e riscontri che saranno raccolti attraverso vari studi e attività di consultazione, tra cui il presente invito a presentare contributi, la consultazione pubblica della durata di 12 settimane e altre consultazioni

<p>mirate. Il processo di valutazione d'impatto sarà completato entro il quarto trimestre del 2025.</p>
<p>Strategia di consultazione</p>
<p>Nella preparazione dell'atto legislativo sul SER, la Commissione terrà conto delle raccomandazioni formulate nelle relazioni del 2024 da Draghi, Heitor e Letta, nonché dei risultati di una serie di studi già in corso e futuri (ad esempio lo studio sulla libertà della ricerca scientifica). Dopo la revisione del 2021, l'attuazione del SER è stata sostenuta da una strategia di consultazione aperta costante con gli Stati membri, i paesi associati e i portatori di interessi a livello unionale, in particolare attraverso il comitato per lo Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione (CSER) e il forum del SER.</p> <p>La Commissione contribuirà alla preparazione dell'atto legislativo sul SER effettuando un'ampia consultazione dei portatori di interessi. Le attività di consultazione comprendono quanto segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una consultazione mirata con il forum del SER il 4 aprile 2025; • un dibattito strategico durante la seduta plenaria del CSER del 12 giugno 2025: argomento "SER, dall'ambizione all'azione: definire le priorità dell'atto legislativo sul SER e perfezionare i quadri per un maggior coordinamento e allineamento in materia di R&I"; • questo invito a presentare contributi, che sarà pubblicato per sei settimane sul portale "Di' la tua"; • una consultazione pubblica su argomenti specifici, che seguirà il presente invito a presentare contributi e sarà pubblicata per 12 settimane sul portale "Di' la tua"; • i risultati delle consultazioni recenti e in corso, come le consultazioni pubbliche sul prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE; • altre consultazioni mirate ad hoc eventualmente svolte nell'ambito del processo di valutazione d'impatto, in particolare riunioni del forum SER e dei suoi sottogruppi e del CSER. <p>In linea con la politica "Legiferare meglio" della Commissione europea volta a sviluppare iniziative basate sulle migliori conoscenze disponibili, i ricercatori scientifici, gli istituti accademici, le società e le associazioni scientifiche con competenze in settori di pertinenza dell'atto legislativo sul SER (in particolare economia, sociologia e filosofia della scienza e dell'innovazione e studi politici in materia di scienza e innovazione) sono espressamente invitati a presentare ricerche, analisi e dati scientifici rilevanti, già pubblicati o in corso di pubblicazione.</p>
<p>Motivi della consultazione</p>
<p>L'obiettivo dell'invito a presentare contributi è raccogliere informazioni generali sui problemi riscontrati nello sviluppo e nella piena attuazione dello Spazio europeo della ricerca, oltre a conoscere il parere dei portatori di interessi sulle soluzioni praticabili che potrebbero essere sostenute dalla legislazione a livello UE.</p>
<p>Destinatari</p>
<p>Il presente invito a presentare contributi è rivolto a tutti i portatori di interessi delle amministrazioni nazionali e regionali e delle comunità di ricerca e innovazione, compresi gli istituti di istruzione superiore, gli istituti di istruzione e formazione professionale, le organizzazioni di ricerca, le comunità scientifiche e di ricerca, le imprese del settore privato, comprese le PMI, i centri tecnologici, le infrastrutture di ricerca e tecnologia, le strutture e le organizzazioni di consulenza scientifica e valutazione tecnologica, gli editori scientifici e il pubblico in generale.</p>