

Innovazione

Allegato al documento che esprime la posizione dello Stato italiano concernente il Piano d'azione in materia di aiuti di stato (punti da 24 a 28)

II CONCENTRARSI SULLE PRIORITÀ FONDAMENTALI

II.1 Puntare sull'innovazione e sulle attività di R&S per rafforzare la società della conoscenza

24. Il futuro sviluppo economico dell'Europa dipende dalla sua capacità di creare e far crescere settori ad alto valore aggiunto, innovativi e basati sulla ricerca, che siano in grado di competere con i migliori concorrenti a livello mondiale. La priorità accordata alla conoscenza e all'innovazione è stata chiaramente ribadita nella comunicazione al Consiglio europeo di primavera.

25. A questo proposito, nel 2005 la Commissione adotterà una **comunicazione sugli aiuti di Stato e sull'innovazione**, in cui analizzerà i bisogni e vaglierà le possibilità di adeguamento delle norme vigenti, al fine di creare condizioni quadro idonee a favorire l'innovazione nella UE. La comunicazione andrà ad integrare il programma quadro sull'innovazione e la competitività. L'innovazione è connessa con un processo che consente di combinare la conoscenza e la tecnologia con lo sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato per prodotti, servizi e processi commerciali nuovi o più avanzati rispetto a quelli già disponibili sul mercato comune, e comporta un certo grado di rischio. Questo processo può essere ostacolato dai fallimenti del mercato (il più delle volte in forma di esternalità, beni pubblici e asimmetrie informative che determinano una diffusione inefficiente dei risultati, finanziamenti insufficienti e asimmetrie sul mercato del lavoro). Gli aiuti di Stato possono essere giustificati quando occorre accrescere gli incentivi all'innovazione, purché non determinino il venir meno dell'iniziativa privata o favoriscano la concorrenza sleale.

26. Il vademecum della Commissione sull'innovazione ha dimostrato che è già possibile in un certo numero di casi concedere aiuti per correggere i fallimenti del mercato che ostacolano l'innovazione, ma che comunque le norme potrebbero essere migliorate. Verranno analizzate ulteriori possibilità in modo da includere misure che consentano di stimolare l'innovazione nel comune interesse. Verrà prestata particolare attenzione, ad esempio, alla specifica situazione delle piccole e medie imprese, al ruolo degli intermediari (ad es. *cluster* e centri tecnologici) e ai ricercatori altamente qualificati che lavorano nel settore dell'innovazione. Le modifiche specifiche proposte nella comunicazione saranno introdotte successivamente, al momento della revisione delle norme in materia.

27. Inoltre, la Commissione apporterà modifiche al **programma quadro comunitario di ricerca e sviluppo**, alla luce degli obiettivi di Lisbona e di Barcellona. Nella revisione si cercherà anche di tenere maggiormente conto delle priorità della politica comunitaria in materia di R&S, in particolare la promozione della cooperazione transfrontaliera e dei partenariati pubblico-privato nel settore della ricerca, la diffusione dei risultati delle ricerche e i grandi progetti di ricerca di comune interesse europeo. Gli aiuti di Stato a favore delle attività di R&S potrebbero consentire agli Stati membri di correggere i fallimenti del mercato e di fornire gli incentivi giusti alle imprese per spingerle ad investire di più nelle attività di R&S. La Commissione baserà la revisione del programma quadro su un approccio più aderente ad un processo interattivo di innovazione industriale, che tenga anche conto della risposta continua del mercato.

28. Il programma quadro dovrà anche tenere conto della crescente importanza dei partenariati pubblico-privato nel settore della R&S. In particolare dovrà prevedere idonee disposizioni sulla ricerca collaborativa, ivi compresi la proprietà dei diritti di proprietà intellettuale ottenuti nel quadro di questo tipo di progetti, l'accesso a questi diritti e il loro sfruttamento. In sede di riesame dovrà essere valutata anche l'opportunità di consentire la concessione di aiuti a favore della diffusione dei risultati. La Commissione valuterà inoltre se estendere il campo di applicazione del programma quadro a tipologie di aiuti a favore di determinate attività innovative non ancora contemplate negli orientamenti o nei regolamenti in vigore, creando così un **quadro degli aiuti alle attività di R&S e all'innovazione**. Inoltre, se sulla base dell'esperienza acquisita la Commissione riuscirà a definire criteri chiari e generali di compatibilità, esenterà alcune misure di aiuto dell'obbligo di notificazione alla Commissione.

1. L'innovazione nel contesto economico attuale.

Con la strategia di Lisbona del 2000, l'Unione europea si è posta l'obiettivo di diventare entro la fine del decennio un'economia forte basata sulla conoscenza, al vertice della competitività internazionale, in grado di realizzare una crescita sostenibile, con nuovi e più qualificati posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

La revisione della strategia di Lisbona, avviata dalla Commissione europea nel corso del 2005, indica la necessità di intervenire con urgenza per rafforzare i pilastri fondamentali di questa strategia, fra i quali rientrano la ricerca e l'innovazione.

Considerata l'ampia gamma di significati che il termine innovazione ha nel linguaggio comune, sembra opportuno, con riferimento agli AS, circoscriverne l'ambito, escludendo da esso tutte quelle attività che, pur dando luogo ad oggettive novità, rientrano nella ordinaria programmazione e gestione dell'impresa (es.: riorganizzazioni aziendali "standard", finalizzate alla semplice razionalizzazione dei fattori produttivi, che non comprendono alcuna innovazione di processo).

Pertanto, l'innovazione non può essere intesa come un "miglioramento" di routine, dovendo essa rappresentare un miglioramento sostanziale, che, per qualificarsi come innovazione, dovrebbe, inoltre, accompagnarsi ad un programma di investimenti con determinate caratteristiche (si veda il paragrafo 3). Tale preliminare avvertenza serve ad evitare il rischio che siano favorite le imprese "specializzate" a richiedere contributi (anche se non innovative), rispetto a quelle effettivamente innovative.

Tanto premesso, va evidenziato che l'innovazione effettiva è uno degli strumenti essenziali affinché le imprese dell'UE possano fronteggiare la concorrenza, in particolare extraeuropea, continuare a soddisfare le richieste del mercato e, infine, adeguarsi alle aspettative di qualità crescente che esso esprime. Pertanto, l'innovazione è una necessità vitale per l'impresa che intenda perseguire una strategia di crescita e di espansione: essa consegue al confronto continuo con il proprio sistema competitivo di riferimento ed è finalizzata a creare o mantenere vantaggi concorrenziali attraverso un valore superiore dei propri prodotti e/o servizi per il cliente.

D'altra parte, anche i dati a disposizione¹ sembrano supportare la "forza competitiva" insita nell'innovazione., se si pensa che le imprese innovative hanno accresciuto il loro fatturato del 9% (mentre le altre solo del 3%) e che esse hanno aumentato la loro quota di mercato del 24%.

Nonostante la strategicità dei processi innovativi in un ambito di mercati aperti e concorrenziali, la propensione naturale delle imprese europee all'innovazione appare insufficiente, tanto che proprio tale carenza è stata ritenuta uno dei fattori chiave che spiegano gli insoddisfacenti risultati dell'Europa in materia di crescita della produttività e di miglioramento della competitività².

Secondo la medesima indagine³ sull'innovazione, sebbene la stessa - nel periodo 1998-2000 - l'innovazione abbia interessato meno della metà delle imprese europee (il 44%), tuttavia, esse rappresentano il 75 % del giro d'affari complessivo e il 72 % dell'occupazione.

Secondo l'indagine le ragioni di tale ridotto tasso di innovatività sono:

1. le imprese sono soddisfatte (e quindi si accontentano) dei prodotti e servizi che già offrono;

¹ Ci si riferisce ai dati risultanti dall'indagine comunitaria sull'Innovazione, effettuata, nell'ambito del SIC 3, e realizzata dall'Eurostat e dalla DG Imprese.

² Questa spiegazione è stata fornita, ad esempio, nel Rapporto Sapir (Europa, un'agenda per la crescita), consultato nell'edizione italiana Il Mulino, Bologna, 2004.

³ Vedi nota 1.

2. le imprese vorrebbero innovare ma ritengono che gli ostacoli siano insormontabili: tra le imprese che hanno posto in essere attività innovative, infatti, il 37% ha segnalato che tali ostacoli hanno gravemente ritardato l'avvio dei relativi progetti, mentre il 22% ha dichiarato che, in conseguenza di detti ostacoli, i lavori non sono neanche stati avviati.

Secondo le imprese, ed in particolare quelle del settore servizi, gli impedimenti più frequenti sono:

- a. il costo elevato dell'innovazione;
- b. la mancanza di finanziamenti adeguati;
- c. la percezione di un rischio eccessivamente elevato;
- d. la scarsità di personale qualificato.

La perdita di competitività, inoltre, si accentua in quei contesti - come quello italiano - il cui sistema produttivo è caratterizzato dalla piccola dimensione delle imprese e dalla specializzazione produttiva, nei quali il tasso di innovatività delle imprese è ancor più basso di quello medio europeo, considerato insufficiente dalla CE.

Sembra, dunque, che, nell'ambito delle strategie di incentivazione dell'innovazione - che rientrano fra gli strumenti per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona - vadano considerati con attenzione anche gli AS, in specie nell'ambito dei sistemi di piccole e medie imprese (PMI).

2. L'ambito dell'innovazione e gli elementi caratterizzanti.

Al fine di individuare le linee di riforma della disciplina in materia di AS - relativa all'innovazione - sono qui di seguito sinteticamente illustrati alcuni elementi utili contraddistinguere l'innovazione, le varie tipologie della medesima, le modalità di attuazione degli interventi innovativi e i possibili strumenti per portare a compimento strategie innovative.

2.1 Tipologie di innovazione

In primo luogo, va tenuto in considerazione che l'innovazione, a prescindere dalla opportunità di darne una definizione, può esplicarsi in diversi segmenti della filiera produttiva ed assume rilevanza sotto diversi profili, ulteriori e diversi rispetto all'innovazione di prodotto. Una sintetica classificazione, meramente esemplificativa e senza pretesa di esaustività, può, quindi, essere la seguente:

- a. innovazione di prodotto, che caratterizza tendenzialmente le imprese di dimensioni medio-piccole, per le quali essa rappresenta la strategia per emergere e affermarsi nel panorama concorrenziale e competitivo del mercato;
- b. innovazione di processo, che coinvolge prevalentemente le imprese di grande dimensioni in quanto possiedono strutturalmente una visione del mercato più ampia rispetto alle PMI;
- c. innovazione nel processo di distribuzione: sarebbe opportuno delineare le condizioni e i limiti di un eventuale intervento contributivo sulla garanzia dell'impatto e del successo del prodotto innovativo nel mercato;
- d. innovazione organizzativa.

In secondo luogo, va tenuto presente che l'innovazione può esplicarsi sia in relazione a settori che - per l'impresa stessa o per il mercato - rappresentano una novità, sia in relazione a settori tradizionali, per i quali l'innovazione tecnologica rappresenta lo strumento principale contro il declino.

Si ritiene che entrambi questi tipi di interventi innovativi vadano considerati "innovazione", in quanto sia l'una che l'altra rappresentano uno strumento di accrescimento della competitività:

l'innovazione è un obiettivo auspicabile non solo nei settori high-tech ma anche nei settori maturi, nei quali la tecnologia è strumento per un rilancio competitivo.

2.2 Rapporti fra innovazione e ricerca e sviluppo (R&S)

Nella generalità dei casi, l'innovazione appare come conseguenza dei progressi nel campo della ricerca e dello sviluppo: in altri termini, essa rappresenta la fase successiva a quella della ricerca, cioè quella nella quale l'idea innovativa, frutto del tessuto connettivo che promuove ed effettua la ricerca, entra nella fase di industrializzazione del prodotto, nell'ambito della quale il prodotto medesimo viene trasformato proprio a seguito dell'idea innovativa stessa.

Tuttavia, da quanto esposto nel paragrafo precedente, va tenuto presente anche il fatto che l'innovazione – in casi che rappresentano complessivamente una percentuale decisamente minoritaria – può anche prescindere dall'utilizzo della tecnologia o dei “progressi di laboratorio”, arrivando a ricomprendere forme di innovazione organizzativa che non vanno necessariamente associate al settore “Ricerca e Sviluppo”.

Ne deriva che, con riferimento alle numerose ipotesi in cui l'innovazione consegue alla ricerca, diventa essenziale individuare un discrimine fra le due aree (innovazione e R&S), che, come si è detto, si collocano in fasi logicamente e temporalmente consecutive.

In particolare, nella R&S andrebbero ricomprese le tre fasi della ricerca di base (iniziale), della ricerca industriale (intermedia) e della ricerca precompetitiva (finale), mentre l'innovazione consisterebbe nelle attività immediatamente successive, nell'ambito delle quali si colloca la trasformazione del prototipo in prodotto industriale, si tratta cioè, comunque, di un investimento produttivo, sebbene caratterizzato da un elevato grado di rischio e da una più elevata redditività, in caso di successo.

2.3 Elementi caratteristici dell'innovazione

Alla luce di quanto sopra, emergono alcuni aspetti caratteristici, tra loro correlati, dell'innovazione intesa come investimento produttivo, che, senza avere carattere definitorio, possono ulteriormente circoscriverne la nozione e distinguerla rispetto agli altri investimenti produttivi “ordinari”. Tali elementi, meglio analizzati in seguito, sono rinvenibili nei seguenti:

1. grado di rischio;
2. profilo di redditività;
3. contenuti delle necessarie competenze;
4. complessità dell'intervento;
5. difficoltà, in ragione dei rischi elencati, di reperire le necessarie fonti di finanziamento: tale tassello costituisce la problematica del capitale di rischio, che sarà affrontata, nel PAAS, in relazione al punto specifico.

Tali elementi concorrono in larga misura ad una perdita di competitività del sistema, in quanto essi frenano gli investimenti in innovazione delle imprese, configurando ipotesi di fallimento del mercato, in presenza delle quali si giustifica il ricorso all'intervento pubblico di sostegno agli investimenti in innovazione.

In considerazione di quanto sopra - tralasciando eventuali, possibili definizioni⁴ di innovazione – è invece opportuno fornire agli operatori l'ausilio di una serie di indici, la cui

4 Fra tali definizioni, si rammenta quella contenuta nel “Libro verde sull'innovazione” di cui alla Comunicazione COM (1995) 688:

“L'innovazione consiste nella produzione, assimilazione e sfruttamento con successo di novità nei settori economico e sociale. L'innovazione, in breve è:

- il rinnovo e l'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, nonché dei mercati ad essi associati;

presenza qualifichi una determinata spesa per investimenti come spesa (di investimento) per l'innovazione, la quale, come si è detto, raramente è conseguenza del mercato, che, in questo settore, spesso risulta inefficiente e alimenta casi di fallimento di mercato.

3. Investimenti in innovazione: elementi qualificanti e tipologie.

Poiché occorre individuare gli investimenti che possono essere sovvenzionati, rispetto a quelli "ordinari", prima di concedere l'AS, occorre, preliminarmente, verificare che esso sia funzionale ad ottenere miglioramenti non di routine, che rappresentino un progresso sostanziale rispetto ad una condizione di partenza, e, in secondo luogo, che tali investimenti siano caratterizzati dai seguenti elementi distintivi:

a) grado di rischio del programma di investimenti in "innovazione": il programma si caratterizza per la sussistenza di un rischio di insuccesso, rispetto agli obiettivi perseguiti, più elevato rispetto al rischio degli investimenti produttivi che rientrano nell'ordinaria gestione dell'impresa;

b) redditività del programma di investimenti in "innovazione": la proiezione dei risultati reddituali attesi si caratterizza per una maggiore incertezza dei maggiori ricavi o dei minori costi previsti ed evidenzia il raggiungimento del punto di pareggio in un periodo non breve: conseguentemente la profittabilità attesa del programma è particolarmente elevata proprio in correlazione al maggior rischio e alla maggiore incertezza dei risultati;

c) aumento dei contenuti di *know-how* e di conoscenze: premesso che nell'innovazione le risorse strategiche sono la conoscenza e la capacità di utilizzarla, nell'ambito del programma di investimenti in "innovazione", un ruolo determinante è rivestito dalle attività di studio, ideazione, analisi, sviluppo, verifica, svolte dall'impresa che innova, anche congiuntamente con altri soggetti, che sono strettamente legate alla realizzazione dell'innovazione;

d) complessità del programma di investimenti in "innovazione", la quale ha un evidente impatto sull'organizzazione del lavoro e sulle risorse umane impiegate.

Inoltre, potrebbe essere presa in considerazione la possibilità di individuare delle macro aree, che consentano un'individuazione "*prima facie*" degli interventi innovativi, salva, naturalmente, la verifica dell'effettiva capacità innovativa dei medesimi, anche sulla base della valutazione della sussistenza dei requisiti sopra indicati.

Fra tali macro aree potrebbero rientrare, ad esempio:

1. la progettazione di interventi propedeutici all'innovazione (audit tecnologici, progetti di fattibilità);
2. l'acquisizione di macchinari ed impianti finalizzati all'introduzione di tecnologie avanzate e/o di tecnologie eco-sostenibili e per il risparmio energetico;
3. la ricerca di nuovi mercati;

- l'attuazione di nuovi metodi di produzione, di approvvigionamento e di distribuzione;

- l'introduzione di mutamenti nella gestione, nell'organizzazione e nelle condizioni di lavoro, nonché nelle qualifiche dei lavoratori."

La "novità" è, dunque, l'elemento qualificante e tale novità può esplicarsi in diversi modi:

- a) novità conseguente allo sfruttamento di un'invenzione nata dalla ricerca, che costituisce il "modello lineare" di innovazione, cui si affianca il modello sistemico, in cui l'innovazione è il risultato di interazioni tra i singoli, le organizzazioni e il loro ambiente operativo;
- b) novità conseguente all'introduzione nei propri processi di produzione o nel proprio mercato dell'idea nata in un altro settore di attività o contesto;
- c) novità conseguente alla ricerca di nuovi mercati;
- d) novità conseguente all'introduzione di nuove impostazioni dell'attività commerciale e distributiva.

4. le tecnologie ICT che aumentino la competitività dell'azienda (con una particolare attenzione all'innovazione digitale).

Considerato che l'impresa che innova dipende in misura sempre maggiore da fattori esterni⁵, in forma di competenze, di consulenze, di tecnologie brevettate, di reti di cooperazione, ecc., acquisiscono notevole importanza anche gli investimenti strettamente correlati all'acquisizione e al trasferimento da fonti esterne di tali risorse.

Ogniquale volta ci si trovi in presenza di taluni degli elementi caratteristici sopra elencati, il mercato perde la sua funzione di meccanismo incentivante degli investimenti, in quanto gli stessi – pur essenziali per la capacità innovativa dei sistemi di imprese – non sono dotati di un ritorno economico immediatamente percepibile dagli imprenditori e dagli investitori come conveniente e, pertanto, ci si trova di fronte a veri e propri fallimenti di mercato.

4. Innovazione e fallimenti del mercato.

Dalle considerazioni svolte nei paragrafi che precedono emerge che, a fronte della crescente importanza dell'innovazione nella elaborazione di condizioni di competitività che consentano il miglioramento del mercato europeo ed il suo confronto anche con quello extraeuropeo, considerato che proprio l'insufficiente sviluppo dell'innovazione medesima è ritenuto la principale causa di rallentamento della crescita, diventa importante che il sistema produttivo si adegui alle nuove sfide della competitività ed acquisisca quel “*tasso di innovatività*” che oggi esso non ha in misura sufficiente.

D'altra parte, per quanto si è detto in precedenza, il mercato non sempre contiene in sé incentivi sufficienti a spingere le imprese ad innovare e, pertanto, in questo settore aumenta la probabilità che si versi in ipotesi di fallimento del mercato, i cui effetti si accentuano nel caso di PMI, di nuove imprese, di attività più distanti da una attività di commercializzazione di una innovazione e, in misura ulteriore, nei territori svantaggiati.

Fra gli specifici casi di fallimento del mercato legati all'innovazione, quelli maggiormente evidenziati dall'analisi economica sono:

1. Difficoltà di reperire sul mercato i necessari finanziamenti (**capitale di rischio**: dettagli ulteriori sono contenuti con riferimento al punto 30 del PAAS) dell'investimento innovativo in fase di *seed*, quale conseguenza:
 - a. dell'informazione imperfetta o asimmetrica tra gli attori coinvolti;
 - b. degli elevati costi di scambio;
 - c. dell'esigenza, per il finanziatore, di ripartire i rischi dell'intervento;
 - d. della necessità che gli investimenti, affinché siano appetibili per il finanziatore, siano di entità significativa, che costituisce una “soglia d'ingresso”, a volte insuperabile, per le imprese di dimensioni minori.

2. Capitale umano.

Da un lato, si riscontra una mancata coincidenza tra il fabbisogno di capitale umano espresso dalle imprese e l'offerta disponibile sul mercato e, dall'altro, sembra che gli

⁵ Fra tali fattori, nel Rapporto Sapir sono indicati:

- a. un buon sistema di tutela dei diritti di proprietà intellettuale,;
- b. un buon sistema di istruzione e di sovvenzioni alla ricerca;
- c. tassi di interesse poco elevati;
- d. costi di accesso ai mercati poco elevati;
- e. un accesso agevole a capitali di rischio.

strumenti attualmente disponibili per l'internalizzazione dell'innovazione nelle imprese non siano adeguati, specie per le PMI.

Sotto il primo profilo, (sinergie tra ambito accademico e circuito delle imprese), occorrerebbe favorire la massima sinergia fra l'ambito accademico e le imprese, in modo da consentire un costante miglioramento della qualità del capitale umano, quale presupposto indispensabile per l'innovazione.

Sotto il secondo profilo (internalizzazione dell'innovazione) - atteso l'elevato costo fisso dell'investimento in formazione qualificata – si osserva che esso è più facilmente posto in essere dalle imprese di una certa dimensione, per le quali i rendimenti di tale formazione sono elevati, che non dalle PMI, nelle quali i rendimenti sono minori e il costo (fisso) è proporzionalmente più alto.

3. Beni pubblici ed esternalità.

Considerato il carattere di bene pubblico non escludibile che può assumere l'innovazione, è necessario che le istituzioni possano intervenire per rimediare alla insufficiente relazione tra offerta di innovazione e attori economici coinvolti, in particolare per assicurare quelle esternalità derivanti dall'innovazione che il fallimento del mercato impedisce.

In tale contesto, si potrebbe agire sia sulla riduzione dei costi di talune attività funzionali all'innovazione (progetti di ricerca, fornitura di servizi di *information technology*, *knowledge management*), sia sui meccanismi di tutela della conoscenza e dei diritti di proprietà intellettuale.

5. Aiuti di stato all'innovazione

Come si è visto, da un lato, la notevole importanza che le imprese portino avanti politiche di innovazione effettiva e sostanziale e, dall'altro, la difficoltà che ciò avvenga - in misura sufficiente alla crescita - in situazioni di libero mercato, spingono a ritenere che l'intervento pubblico in questa materia, ove possa servire di stimolo affinché le imprese innovino, sia legittimo e compatibile con il trattato.

Poiché i fallimenti del mercato di cui al paragrafo precedente sono conseguenza delle caratteristiche degli interventi di innovazione dei relativi investimenti, l'individuazione di queste ultime consente di ricostruire quel particolare "ambiente" economico, nel quale il fallimento del mercato è più probabile e nel quale, quindi, maggiormente si giustifica l'intervento pubblico.

Un efficace rafforzamento della capacità innovativa delle imprese implica che sia anche migliorato e completato l'assetto normativo relativo agli AS in materia di innovazione, nell'ambito del quale, il sostegno alle attività innovative è previsto e consentito da specifiche disposizioni - collocate nel contesto di normative di settore – che prendono in considerazione il fenomeno innovativo come una modalità specifica delle diverse attività che le imprese, in quei settori, pongono in essere.

Pertanto, in considerazione di tale struttura del tessuto normativo, si ritiene che tutte le ulteriori, indispensabili azioni di incentivazione all'innovazione possano essere facilmente inserite ("a pettine"), all'interno delle normative di settore già esistenti, estendendo le specifiche disposizioni vigenti o introducendone di nuove, assicurando, in tal modo, una particolare immediatezza e semplicità di attuazione di tali interventi.

Inoltre, atteso che le ipotesi nelle quali si ritiene ammissibile il sostegno dello Stato all'innovazione è sostanzialmente rappresentata da fallimenti di mercato - delineati nel paragrafo precedente – la individuazione di tali ipotesi sembra più facile e realistica se fatta con riferimento ai diversi settori, con riferimento ai quali è possibile avvalersi della specifica esperienza maturata dagli operatori e dei dati economici disponibili.

D'altra parte, non può escludersi che il perseguimento dell'obiettivo dell'interesse comune (ad una maggiore competitività complessiva del sistema delle imprese) potrebbe richiedere azioni di contesto, tese a favorire l'ambiente produttivo nel suo complesso⁶, anche al di fuori di specifici ed accertati fallimenti di mercato.

In relazione a tali casi - residuali rispetto a quelli rappresentati da fallimenti del mercato - in una prospettiva futura, eventuali azioni organiche di supporto all'innovazione, andrebbero effettuate nell'ambito di un quadro generale di riferimento che contenga quei principi, giuridici ed economici, che possano anche garantire omogeneità di trattamento fra i diversi Paesi dell'UE.

Nell'ambito di tale quadro di principi in tema di aiuti di Stato all'innovazione, potrebbe essere affinata, con il contributo di tutti i paesi membri, un'idea di innovazione, relativa sia ai settori *high tech*, sia a quelli tradizionali, che consenta lo sviluppo della competitività e dello sviluppo, per imprese di ogni dimensione,⁷ tenendo presenti, peraltro, le maggiori difficoltà in cui oggettivamente versano le imprese di piccole dimensioni.

Pertanto, si condivide l'idea di adottare una comunicazione quadro in materia di innovazione (punto 25 del PAAS), sottolineandosi la necessità di curare gli aspetti di sistema e infrastrutturali, prevedendo azioni anche sul contesto (paragrafo 6), atteso che gli effetti dell'innovazione in un territorio dipendono in misura rilevante da alcune caratteristiche del sistema nel suo complesso, quali:

- a. il coinvolgimento, a livello territoriale, di vari soggetti (enti pubblici, imprese, università, centri di ricerca, intermediari, finanza, fornitori di servizi);
- b. processi di selezione che premiano la progettualità delle imprese, in modo da favorire quei processi di apprendimento collettivo che risultano essenziali per generare effetti sistemici.

D'altro lato, occorre sempre tener presenti alcune cautele, in primo luogo, evitando il rischio di finanziare interventi che, apparentemente innovativi, possono mascherare criticabili ed inutili contributi a pioggia, che non favoriscono la competitività, ma di fatto la ostacolano e, in secondo luogo, evitando di finanziare settori i cui prodotti non possono più considerarsi innovativi, essendo entrati a far parte dell'ordinario circuito produttivo, in virtù della riduzione dei costi di produzione.

6. Interventi sul contesto

La possibilità delle imprese di fare innovazione è fortemente condizionata da taluni fattori - che, a loro volta, possono essere influenzati dall'intervento pubblico - i quali, incidendo sulle condizioni ambientali, possono favorire il processo innovativo nell'impresa stessa ed eliminare i fallimenti del mercato che ostacolano lo sviluppo. Tali fattori attengono:

- alla cultura d'impresa, più o meno orientata all'innovazione;
- all'ambiente operativo dell'impresa, in termini di sistema di relazioni e interazioni con altre imprese (clienti, fornitori, reti di cooperazione), organismi ed enti pubblici, essenziali per la creazione e la diffusione di innovazione, soprattutto in presenza di forti asimmetrie informative;
- al quadro normativo e regolamentare di riferimento che può inibire o, invece, facilitare i comportamenti più innovativi e imprenditoriali (si pensi al sistema di tutela della proprietà intellettuale nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati);

⁶ Detta impostazione potrebbe risultare maggiormente idonea a favorire, ad esempio, all'interno del sistema di imprese, l'acquisizione e lo scambio di know-how e la mobilità del personale tra soggetti diversi (inserimento in azienda di personale universitario, forme incentivanti lo scambio tra ricercatori, scientifici e non, e PMI, trasferimento di conoscenze, etc.).

⁷ Questa posizione è stata, tra l'altro, ribadita nelle osservazioni presentate il 15 marzo 2005 dal governo italiano alla Commissione Europea in merito alla riforma degli aiuti a finalità regionale.

- al mercato dei capitali (e del capitale di rischio, in particolare);
- ai servizi di istruzione e formazione, che contribuiscono alla propensione delle persone ad innovare fornendo le competenze a ciò necessarie.

Ciascuno dei suddetti ambiti, potenzialmente rilevante per l'innovazione, potrebbe essere oggetto di azioni pubbliche di intervento che affianchino gli strumenti di sostegno diretto agli investimenti e potrebbe trovare una sua regolazione-quadro di principio, salvi gli eventuali interventi normativi specifici, precipuamente attinenti a specifici fallimenti di mercato, che consentano il finanziamento di determinate spese di investimento.