

CONSULTAZIONE SUGLI AIUTI DI STATO ALL'INNOVAZIONE - OSSERVAZIONI

A seguito dell'esame del documento di consultazione sugli aiuti di stato all'innovazione si ritiene opportuno fare le seguenti osservazioni di carattere generale:

- Riservare gli aiuti di Stato in materia di innovazione a specifiche attività connesse per ovviare ai fallimenti del mercato che impediscono l'innovazione può comportare alcuni rischi. Le attività individuate (quelle che favoriscono l'assunzione di rischi e la sperimentazione e quelle che mirano al miglioramento del contesto aziendale per l'innovazione), infatti, sono maggiormente concentrate in settori avanzati, strategici a livello europeo, e meno in settori più tradizionali strategici "solo" a livello di singoli Stati, a causa di specifici modelli di specializzazione industriale. Questi ultimi, tuttavia, sono molto importanti per lo sviluppo della R&S nei paesi di riferimento. Se l'obiettivo è il raggiungimento di un livello di spesa in R&S pari al 3% del PIL dell'UE entro il 2010, allora si deve fare attenzione a che le attività individuate connesse all'innovazione interessino un numero ampio di settori. Per questo motivo sarebbe opportuno coinvolgere gli Stati membri nella loro individuazione in modo da tenere conto delle specifiche realtà nazionali.
- È opportuno prevedere dei criteri *ex ante* per l'approvazione degli aiuti di Stato all'innovazione in modo da evitare che la Commissione sia chiamata a pronunciarsi su un numero eccessivo di casi *ad hoc*, evitando inutili carichi di lavoro per i servizi della stessa.
- I criteri *ex ante* dovrebbero basarsi oltre che sull'individuazione di beneficiari prioritari o settori prioritari di intervento (*start-up*, PMI innovative, biotecnologie, telecomunicazioni, industria farmaceutica, ecc.) anche su elementi quali:
 - o percentuali di intervento differenziate per dimensione di impresa e per settore scientifico (nei settori più *high tech*, ad esempio, le spese in R&S sono più ingenti e vi è un rischio di fallimento maggiore che in settori tecnologicamente meno avanzati);
 - o durata dell'intervento differenziata in base al settore e ai tempi di commercializzazione dei nuovi prodotti e dell'obsolescenza tecnologica;
 - o svolgimento di programmi di R&S congiunti che coinvolgono più attori pubblico/privati.
- Le grandi imprese devono continuare a poter beneficiare degli aiuti di Stato per attività innovative. Se da un lato le grandi imprese hanno maggiori possibilità di investire in R&S delle PMI, dall'altro esse risentono maggiormente di un clima economico che in Europa offre modesti rendimenti all'innovazione. In particolare, le grandi imprese europee, a differenza di quelle asiatiche e statunitensi, non sono in grado di cogliere appieno i frutti dell'innovazione, a causa delle rigidità esistenti nei mercati del lavoro e dei prodotti, che limitano la realizzazione di significativi guadagni di produttività. Di conseguenza, le grandi imprese europee hanno ridotto l'investimento in ricerca e sviluppo, soprattutto in quella più strategica, di non immediata utilizzazione in campo commerciale. Questo processo, oltre a ridurre le capacità prospettiche di competere della singola impresa, ha determinato anche un impoverimento delle capacità innovative europee, ponendo il vecchio continente in una posizione di *follower* rispetto ad altre aree geografiche più dinamiche.

Di seguito, si fornisce una risposta puntuale alle domande della consultazione pubblica rilevanti per il Gruppo Telecom Italia.

Domanda 1)

A suo parere, è giusto che non venga creato un quadro specifico per l'innovazione e che le nuove possibilità in materia di aiuti di Stato siano riservate ad attività selezionate connesse all'innovazione?

In un'ottica generale che mira alla semplificazione della normativa UE sugli aiuti di Stato, si condivide l'impostazione della Commissione di non prevedere l'elaborazione di un contesto specifico riservato agli aiuti di Stato per l'innovazione. Allo stesso modo si ritiene necessario individuare in maniera giuridicamente certa le attività innovative concrete e mirate che possono beneficiare degli aiuti di Stato, evitando definizioni eccessivamente restrittive.

Le categorie di attività connesse all'innovazione selezionate dalla Commissione (quelle che favoriscono l'assunzione di rischi e la sperimentazione e quelle che mirano al miglioramento del contesto aziendale per l'innovazione) risultano opportunamente ampie. A tale riguardo, l'ipotesi di individuare nuove norme – nell'ambito del più vasto contesto degli aiuti di Stato – da inserire sia nel quadro R&S e innovazione, sia negli orientamenti sul capitale di rischio, ovvero nell'esenzione generale per categoria è pienamente condivisibile. Una tale classificazione avrebbe effetti positivi sulle attività innovative in quanto eviterebbe l'obbligo di notifica per gli Stati membri (necessario con la normativa attuale).

Domanda 2)

Ritiene corretta l'analisi dei problemi esposti in allegato e dei fallimenti del mercato individuati dalla Commissione come ostacolo al processo di innovazione? In caso affermativo, perché? In caso negativo, perché no?

Si ritiene corretta l'analisi della Commissione relativa sia ai principali problemi che hanno finora frenato l'innovazione in Europa rispetto a quanto avviene per esempio negli USA o in Giappone, sia i principali fallimenti di mercato. In particolare, si ritiene corretta l'identificazione di problematiche fortemente interrelate fra loro. Ad esempio, un coordinamento insufficiente tra le politiche dei diversi Stati membri, ovvero l'inadeguatezza della standardizzazione delle procedure burocratiche comportano una minore predisposizione dei mercati finanziari ad investire in innovazione e un'allocazione insufficiente del capitale di rischio in attività innovative di limitato respiro. È opportuno pertanto inquadrare le problematiche individuate in un contesto più generale di quello degli aiuti di Stato all'innovazione.

Tra i fattori maggiormente critici a cui dedicarsi con più forza si sottolinea la disomogeneità tra le politiche di innovazione dei diversi paesi, acuita ancor di più con l'ingresso dei nuovi Stati membri caratterizzati da un livello di sviluppo economico inferiore. L'inesistenza di un vero proprio mercato unico europeo pone le imprese del vecchio continente in una posizione di svantaggio competitivo rispetto a quelle di altre aree (USA e Giappone *in primis*), in grado di concepire strategie innovative a livello globale anche grazie all'omogeneità del proprio mercato interno di riferimento.

Domanda 3)

Le misure descritte nella presente comunicazione contengono criteri ex ante per l'approvazione degli aiuti di Stato all'innovazione. Ritiene adeguata tale impostazione?

È importante fissare delle norme *ex-ante* in materia di aiuti di Stato per l'innovazione in modo da limitare le notifiche all'UE ai casi strettamente necessari. La notifica infatti rallenta l'iter di approvazione e finanziamento di un'iniziativa rischiando talvolta di compromettere il buon esito dell'iniziativa stessa; in alcuni settori e per particolari attività il fattore tempo, sempre importante in materia di R&S, è particolarmente critico e strategico. È quindi importante individuare norme *ex-ante* che si riferiscano a concrete attività innovative, facendo attenzione agli specifici settori di riferimento.

Domanda 4)

Le parti interessate sono invitate a fornire prove concrete dell'opportunità di autorizzare la

concessione di aiuti di Stato alle grandi imprese, specie per quanto riguarda l'obiettivo di sviluppo di raggruppamenti (cluster) intorno ai poli di eccellenza nell'UE. Ritiene che la Commissione debba elaborare norme ex ante che autorizzino la concessione di aiuti di Stato per l'innovazione alle grandi imprese o pensa che questo tipo di aiuti vada sempre sottoposto a un'analisi più rigorosa, caso per caso, sulla base di una notifica alla Commissione? Per quanto riguarda l'innovazione (o gli altri aiuti di Stato), sarebbe opportuno fare una distinzione tra le diverse categorie di grandi imprese? In caso affermativo, in base a quali criteri? E a che scopo?

La definizione di norme *ex ante* che incentivino l'attività innovativa deve costituire un criterio generalmente condiviso e applicabile. Se l'insoddisfacente livello di innovatività delle imprese europee – che poi si ripercuote sulla capacità relativa dell'Europa di competere con le altre potenze economiche mondiali – dipende da problemi sistemici e da fallimenti di mercato, allora non è opportuno differenziare tra PMI e grandi imprese.

La teoria economica evidenzia come il “fallimento di mercato” produca risultati subottimali per l'intera collettività. Se il “mercato delle attività innovative” fallisce, il fallimento riguarda tutti gli attori coinvolti (anche le grandi imprese). È forse più tollerabile un livello subottimale di innovazione per le grandi imprese rispetto alle PMI?

Se è vero che un importo limitato ed una bassa intensità dell'aiuto potenzialmente limitano le distorsioni della concorrenza è anche vero che per realizzare significativi sviluppo tecnologici sono necessarie molte risorse. Le imprese, considerati gli alti rischi di insuccesso, non sono in grado o non sono incentivate ad investire nella misura adeguata. Questo vale sia per le piccole sia per le grandi imprese. In particolare, pur riconoscendo un'elevata capacità di innovazione alle PMI spesso sono le grandi imprese quelle maggiormente innovative, svolgendo un ruolo fondamentale per il successo di poli di eccellenza ed iniziative congiunte tra grandi imprese, PMI, università e centri di ricerca. Inoltre, le attività innovative spesso e volentieri sono indipendenti dalla dimensione delle imprese. Prevedere modalità di accesso differenziato per il sostegno alle attività innovative in base alla dimensione di impresa implicherebbe una disparità di trattamento non giustificata, disincentivando l'innovazione da parte di quei soggetti maggiormente in grado di realizzarla e distorcendo la concorrenza.

Per queste ragioni, non si condivide l'impostazione secondo cui gli aiuti alle grandi imprese possano essere autorizzati solo previa notifica alla CE e successivamente ad un'analisi rigorosa da parte della stessa. Si ritiene infatti che possano essere individuati dei criteri *ex ante* anche per le grandi imprese, non distinguendo tra le diverse categorie di imprese bensì tra le diverse attività innovative (grado di innovatività, strategicità dell'iniziativa, ecc.).

Domanda 5)

Le parti interessate sono invitate a fornire prove concrete dell'opportunità di autorizzare la concessione di aiuti di Stato all'innovazione non tecnologica, specialmente nel terziario.

Sebbene la domanda non sia direttamente pertinente per il Gruppo Telecom Italia, si vede con favore l'incentivazione anche di forme di innovazione non tecnologica. Nel caso della rivoluzione tecnologica che ha interessato il comparto ICT, ad esempio, le realtà di business maggiormente di successo sono state quelle che hanno saputo innovare con prontezza le proprie strutture organizzative, adeguandole ad un contesto competitivo totalmente modificato.

Allo stesso modo, si condivide la preoccupazione della Commissione di incentivare l'innovazione non tecnologica sulla base di norme *ex ante*. L'innovazione non tecnologica, infatti, può includere la quasi totalità delle attività di un'impresa. Definire norme *ex ante* che agevolino l'insieme delle attività di impresa può essere un compito praticamente impossibile.

È pertanto accettabile la proposta di limitare la definizione di norme *ex ante* per le attività connesse alla sola innovazione tecnologica e definire in un secondo momento forme di incentivazione per quelle connesse all'innovazione non tecnologica.

Domanda 6)

A suo parere, è opportuno inserire nelle norme sugli aiuti di Stato per l'innovazione maggiorazioni regionali a fini di coesione? Ritiene che tali norme debbano essere differenziate a seconda della situazione geografica della regione, indipendentemente dai problemi di coesione?

In assenza di un'evidenza chiara circa la correlazione tra sviluppo economico di una determinata regione e i fallimenti di mercato che frenano l'innovazione è opportuno che la Commissione indaghi accuratamente come le differenze geografiche incidano sulle attività innovative.

Ad oggi, esistono diverse possibilità di utilizzare risorse comunitarie per favorire lo sviluppo economico regionale, laddove esso risulta più carente. Ferma restando la possibilità di cumulare gli aiuti regionali con gli aiuti all'innovazione, non si ritiene opportuno inserire maggiorazioni regionali nelle norme sugli aiuti di Stato per l'innovazione a fini di coesione.

Uno sforzo maggiore dovrebbe essere rivolto al miglioramento del coordinamento tra le diverse forme di intervento, al fine di innescare un circolo virtuoso. Una politica di più ampio respiro che riguardi le dotazioni infrastrutturali, i finanziamenti necessari e il supporto all'innovazione può contribuire efficacemente al rilancio di aree depresse.

Domanda 7)

Ritiene che alcuni tipi di aiuti (riduzioni di imposta, prestiti garantiti, anticipi rimborsabili, ecc.) siano più adatti a situazioni e attività innovative specifiche?

Si condivide l'impostazione che prevede una pluralità di tipologie di aiuti di Stato, in quanto garantisce una maggiore flessibilità di azione in situazioni differenti. Non tutti gli aiuti infatti risultano adeguati per tutte le imprese o per tutti i settori. Sarebbe opportuno differenziare la tipologia dell'aiuto in funzione della dimensione aziendale e dell'attività svolta (e non la modalità di accesso all'aiuto). Per le PMI, ad esempio, che normalmente hanno maggiori difficoltà di accesso al credito o di ottenere condizioni vantaggiose possono essere più adatti i finanziamenti agevolati, i prestiti garantiti o anticipi rimborsabili rispetto ad altre tipologie di intervento. Per le grandi imprese, al contrario, che di norma accedono al credito a condizioni più vantaggiose delle PMI, potendo ricorrere anche al finanziamento diretto da parte della BEI, potrebbero essere preferibili invece altre forme come il fondo perduto o le riduzioni di imposta.

Domanda 8)

Condivide i criteri proposti per la definizione delle start-up innovative (non definizione dei costi ammissibili, importo degli aiuti e regole relative al cumulo)? Ritiene necessario stabilire criteri di ammissibilità diversi per i settori altamente tecnologici come la biotecnologia e l'industria farmaceutica, dove i tempi di commercializzazione e di sviluppo dei prodotti sono più lunghi?

Si condividono i criteri proposti per la definizione di start-up innovativa. Si ritiene importante individuare norme *ex-ante* differenziate per settore che tengano conto delle specifiche caratteristiche degli stessi soprattutto con riferimento ai tempi di commercializzazione e di sviluppo dei prodotti ed anche della velocità con cui il settore si rinnova da un punto di vista tecnologico.

Domanda 9)

Oltre alle norme proposte, si invita a presentare argomentazioni concrete che dimostrino la necessità degli aiuti di Stato: i) per le start-up, a prescindere dal criterio di innovatività, e ii) per

le PMI innovative create da oltre [5 anni].

Telecom Italia non è in grado di fornire una risposta, poiché la domanda esula dai suoi interessi immediati.

Domanda 10)

Ritiene che siano necessari altri tipi di aiuti di Stato, oltre a quelli erogati attualmente in relazione al capitale di rischio, per favorire lo sviluppo delle PMI europee al di là della fase di avviamento? In caso affermativo, quali?

Telecom Italia non è in grado di fornire una risposta, poiché la domanda esula dai suoi interessi immediati.

Domanda 11)

Pensa che queste disposizioni possano dare i risultati previsti incoraggiando le PMI a lanciare prodotti innovativi sul mercato? In caso negativo, quali modifiche giudica necessarie?

Telecom Italia non è in grado di fornire una risposta, poiché la domanda esula dai suoi interessi immediati.

Domanda 12)

Esistono prove della necessità di estendere le disposizioni suddette alle grandi imprese? Ritiene opportuno rendere obbligatoria la notifica per la concessione di aiuti molto ingenti a singole imprese o a singoli settori? In caso affermativo, al di sopra di quale soglia? Quali prove concrete deve chiedere la Commissione?

Come già argomentato nelle risposte a domande precedenti, non si ritiene necessario prevedere l'obbligo di notifica *ad hoc* per le grandi imprese per ogni provvedimento agevolativo in presenza di criteri stabiliti *ex ante*. Se la commercializzazione di un prodotto innovativo è influenzata dai fallimenti di mercato descritti dalla Commissione, allora la grande impresa potrebbe decidere di non lanciare quel determinato prodotto, anche disponendo delle risorse necessarie. Discriminare le imprese in base alla loro dimensione produrrebbe, in altre parole, un livello sub-ottimale di innovazione per l'intera collettività.

Domanda 13)

Qual è la sua opinione circa un eventuale sostegno specifico agli intermediari dell'innovazione in caso di fusione o di creazione di una joint venture per raggiungere la massa critica in un settore tecnologico specialistico? È opportuno autorizzare gli aiuti all'investimento in tale contesto? In caso affermativo, a quali condizioni? Quali altre misure si potrebbero adottare?

Telecom Italia non è in grado di fornire una risposta, poiché la domanda esula dai suoi interessi immediati.

Domanda 14)

Esistono prove della necessità di concedere aiuti anche per l'assunzione di altre categorie di personale qualificato da parte delle PMI?

Telecom Italia non è in grado di fornire una risposta, poiché la domanda esula dai suoi interessi immediati.

Domanda 15)

Ritiene che la Commissione debba adottare norme specifiche per i casi in cui un ricercatore/una ricercatrice decide di non tornare nell'università di origine o in cui l'università non intende riassumerlo/a?

Telecom Italia non è in grado di fornire una risposta, poiché la domanda esula dai suoi interessi immediati.

Domanda 16) Quale definizione si dovrebbe adottare per quanto riguarda i cluster e le attività connesse? Su quali criteri ci si dovrebbe basare per distinguere i cluster dalla categoria, più vasta, degli intermediari dell'innovazione?

La definizione classica di *cluster* secondo cui in una data area sono raggruppate *start-up* innovative, PMI, grandi imprese, università o istituti di ricerca che operano in un dato settore e che sono in grado di sviluppare attività innovative attraverso lo sviluppo di interazioni, può essere considerata il punto di partenza. I *cluster* devono raggiungere una certa massa critica per poter diventare poli di eccellenza. Devono dare un contributo efficace ai trasferimenti di tecnologia, alla creazione di reti e alla diffusione delle informazioni tra le imprese che li costituiscono, nonché garantire un certo equilibrio tra PMI e grandi imprese. Tuttavia, definire *ex ante* delle soglie caratteristiche del “*cluster* ottimale” può essere fuorviante. Le tipologie di *cluster* variano a seconda del settore di attività, ma possono assumere anche caratteristiche diverse nell'ambito dello stesso settore, magari connotandosi con peculiarità a carattere regionale.

A nostro avviso non c'è necessità di individuare criteri per distinguere i *cluster* dalla categoria degli intermediari dell'innovazione. Questi ultimi sono soggetti diversi, che forniscono infrastrutture e servizi alle imprese che svolgono attività innovative, prescindendo dal “dove” tali attività sono realizzate (in *cluster*, ovvero dalla singola impresa).

Domanda 17)

Ritiene opportuno autorizzare gli aiuti di Stato per la promozione dei centri di eccellenza europei? In caso affermativo, quali tipi di aiuti di Stato, per quali motivi e a quali condizioni? Quali altre misure, eventualmente più efficaci, si potrebbero prendere in considerazione?

La promozione di centri di eccellenza a livello europeo potrebbe essere di aiuto alla riduzione della frammentazione oggi esistente tra i vari Stati Membri dell'Unione. La logica per l'individuazione delle aree potrebbe essere quella dei vantaggi comparati. In altre parole, promuovere lo sviluppo di specifiche attività, sotto forma di polo di eccellenza, laddove esiste un vantaggio chiaro produttivo (in termini di minori costi e/o maggiore efficienza). Politiche in tal senso avrebbero anche l'effetto di migliorare la competitività europea relativamente alle altre grandi aree economiche del pianeta, riducendo i rischi che da queste, soprattutto Cina e India, provengono.

Per quanto riguarda la tipologia di aiuti di Stato, essa va necessariamente definita in base al settore di attività, fatte salve le agevolazioni di carattere generale, quali ad esempio la concessione di aree specifiche, piuttosto che la realizzazione di opere di infrastrutturazione.

Domanda 18)

Ritiene opportuno aggiungere altri criteri per evitare la frammentazione degli aiuti di Stato e favorire la concentrazione delle risorse in un numero limitato di poli di eccellenza?

Le norme suggerite vanno nella giusta direzione, soprattutto l'idea di garantire aiuti di Stato per lo sviluppo delle cosiddette infrastrutture "abilitanti" l'innovazione (si vedano anche le risposte alle domande 19 e 20).

Domanda 19)

Più in generale, pensa che sia necessario introdurre altre disposizioni in merito alle infrastrutture che sostengono l'innovazione (nei settori dell'energia, dei trasporti, ecc.)?

Il sostegno da parte dello Stato delle infrastrutture strategiche, in grado di agevolare lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione, può essere in alcune circostanze determinante.

Lo sviluppo dell'infrastruttura *broadband* costituisce un utile esempio. L'adeguamento delle infrastrutture alle necessità di trasporto richieste dalla banda larga è infatti legata allo sviluppo della domanda. Investimenti significativi nelle reti e nelle centrali, come quelli richiesti dalla banda larga, si giustificano solo laddove si raggiunga una soglia minima di domanda tale da permettere di ricuperare il costo fisso dell'investimento. È pertanto del tutto consono a una logica di mercato che gli investimenti vengano realizzati dapprima nelle aree dove esiste un'elevata densità di domanda.

Una volta appurato che la diffusione capillare dell'infrastruttura a banda larga è strategica per la competitività del paese, è possibile accelerare - attraverso l'intervento pubblico - la naturale dinamica di investimento degli operatori privati.

Le linee di intervento pubblico per lo sviluppo delle infrastrutture nelle aree del paese, non attualmente raggiunte dai servizi a larga banda, dovrebbero prevedere:

- Investimenti pubblici, in infrastrutture, complementari e non aggiuntivi alla reti già esistenti, anche al fine di evitare la dispersione delle risorse finanziarie pubbliche;
- costruzione di infrastrutture "passive" offerte in uso a condizioni aperte, trasparenti e non discriminatorie e senza vincoli regolamentari aggiuntivi rispetto a quelli esistenti, al fine di prevenire una distorsione del mercato;
- divieto per il soggetto pubblico di offrire capacità trasmissiva *wholesale* direttamente o indirettamente attraverso società controllate costituite a livello locale;
- realizzazione, nel breve-medio periodo, di infrastrutture (cavidotti) per la posa di cavi ottici per la connessione degli apparati DSLAM degli Operatori ai *backbone* ottici dei medesimi (c.d. "linee di avvicinamento") laddove risulti sensato da un punto di vista economico, in modo da offrire servizi avanzati in larga banda su gran parte del territorio nazionale.

Domanda 20)

Ritiene che le grandi imprese debbano poter beneficiare degli aiuti di Stato per creare, ad esempio, infrastrutture di ricerca in un polo di eccellenza europeo? Ritiene che la Commissione debba definire criteri specifici per il controllo di questi aiuti di Stato? Quali dati economici sarebbero necessari per poter valutare la necessità degli aiuti di Stato in questione?

Se l'idea è quella di favorire lo sviluppo di poli di eccellenza, allora non si può differenziare tra i vari soggetti beneficiari. Lo sviluppo dei poli di eccellenza attraverso la concessione di aiuti di Stato è importante proprio perché sono coinvolti attori diversi (grandi imprese, PMI, Università, centri di ricerca pubblico/privati) appartenenti ad uno stesso settore produttivo sviluppando una certa massa critica e favorendo trasferimenti tecnologici, economie di scala e sinergie importanti per lo sviluppo dell'innovazione in Europa. Discriminare sulla base dell'aspetto dimensionale dei partecipanti produce distorsioni non accettabili. Si ritiene inoltre superflua – come già argomentato precedentemente – la definizione di criteri specifici per le grandi imprese, essendo centrale l'attività innovativa piuttosto che il soggetto che la realizza.

Il criterio guida deve essere quello della realizzazione di un importante progetto di interesse comune

europeo. Inoltre è importante che, contrariamente a quanto avvenuto in passato, i costi e i diritti di proprietà intellettuale siano effettivamente ripartiti tra industria ed enti pubblici in funzione della effettiva partecipazione di ciascuno alle attività. L'aiuto dovrebbe interessare tutti i soggetti coinvolti nei poli di eccellenza, incluse le grandi imprese, in funzione della reale partecipazione e coinvolgimento.