

**POSIZIONE DELLO STATO ITALIANO**

**CONCERNENTE**

**IL**

***“DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE DELLA COMMISSIONE  
EUROPEA SUGLI AIUTI DI STATO ALL’INNOVAZIONE”***

**(novembre 2005)**

## INTRODUZIONE

Si richiamano nella presente premessa, in breve sintesi, alcune delle considerazioni svolte di volta in volta, all'interno delle risposte relative alle specifiche domande del questionario.

Innanzitutto, si fa presente che dovrebbe essere valutata l'utilità di un quadro giuridico unitario ed autonomo in materia di aiuti di Stato all'innovazione, il quale si accompagnerebbe alle modifiche a pettine che, prevedibilmente in un periodo più breve, potranno essere apportate alle discipline esistenti.

Un'autonoma normativa, da un lato, faciliterebbe il compito di una definizione omogenea e completa di innovazione - comprensiva di innovazione di prodotto, di processo, organizzativa e commerciale - e, dall'altro, favorirebbe la trasparenza e la chiarezza delle norme a vantaggio degli operatori che si occupano di aiuti di Stato all'innovazione.

In tal modo, inoltre, sarebbe possibile fornire chiarimenti circa la distinzione pratica e concettuale tra Ricerca e Sviluppo (R&S), da un lato, ed innovazione, dall'altro, rendendo anche più evidente che quest'ultima comprende sia quella tecnologica, che quella non tecnologica, come si dimostra nella risposta alla domanda 5 e come le stesse fonti comunitarie affermano (es.: Manuale di Oslo, seconda e terza edizione).

Al riguardo, si segnala che diverse analisi mostrano come le situazioni nelle quali le imprese vanno incontro ad oggettive difficoltà nella pianificazione e nella attuazione di investimenti in innovazione esulano dal campo della R&S e comprendono sia il settore industriale che quello dei servizi.

Tali situazioni, qui di seguito indicate, sono un sintomo significativo della compatibilità con il Trattato del sostegno pubblico all'innovazione - ferma restando la verifica del rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e complementarietà (cioè dell'efficacia incentivante) e dell'effetto non distorsivo dell'aiuto sugli scambi - e sono riconducibili ai fenomeni:

- a. **della scarsa appropriabilità, da parte dell'impresa, dei rendimenti dell'investimento in innovazione:** infatti, solo una parte di tali rendimenti vanno a diretto vantaggio dell'impresa, mentre un'altra parte, solitamente molto maggiore, vanno a vantaggio della collettività e rappresentano una perdita, per l'impresa, come avviene nel caso di *spillover* di conoscenza. In questi casi, quindi è giustificato l'intervento statale, purché sia limitato alla compensazione del mancato rendimento, per l'impresa, dell'investimento in innovazione, in modo da non alterare le condizioni della concorrenza;
- b. **della insufficiente disseminazione delle informazioni in materia di innovazione:** la necessità di creare un tessuto imprenditoriale basato sulla conoscenza, implica che essa vada diffusa sul territorio e, pertanto, poiché le imprese, specialmente le PMI, non investono a sufficienza in tale diffusione può giustificarsi il sostegno pubblico alla creazione ed al rafforzamento di luoghi d'incontro tra l'offerta e la domanda di ricerca ed innovazione.

In proposito, inoltre, occorre osservare che, qualora si tratti di PMI, dette situazioni ostacolano investimenti in innovazione in misura molto maggiore di quanto avviene per le grandi imprese.

Nelle PMI, infatti, la minore codificazione delle procedure organizzative e gli elevati costi fissi del personale ad alta qualificazione (che incidono proporzionalmente di più rispetto ad una grande impresa) accentuano notevolmente il fenomeno della limitata appropriabilità dei rendimenti dell'innovazione e pertanto, in relazione alle PMI, l'intervento statale è giustificabile con maggior facilità e si ritiene che debba essere concesso in misura maggiore.

Pertanto, si ritiene che la predisposizione di aiuti pubblici all'innovazione debba tener conto, da un lato, di tutte le situazioni nelle quali l'innovazione – sia essa tecnologica o non tecnologica, nel settore industriale o dei servizi – è ostacolata, anche a prescindere dallo specifico settore di cui trattasi, e, dall'altro, del fattore dimensionale delle imprese, che rappresenta un elemento molto rilevante nella individuazione di fallimenti del mercato, nel campo degli investimenti in innovazione.

*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?*

**Non si condivide l'ipotesi di escludere *a priori* la creazione di un quadro specifico che disciplini gli aiuti di Stato all'innovazione**, in quanto esso sarebbe estremamente utile al fine di soddisfare la prioritaria esigenza di individuare i parametri che consentano di definire un'attività come innovativa.

La composizione di un quadro giuridico autonomo può rivelarsi un valido ed efficace strumento di chiarezza interpretativa a livello comunitario. Un quadro specifico caratterizzato da completezza e omogeneità consentirebbe, infatti, di definire con maggior precisione il concetto di innovazione, includendo le innovazioni di prodotto, di processo, organizzative e commerciali, nei settori manifatturiero e dei servizi, relative a investimenti materiali e immateriali.

L'adozione di una disciplina *ad hoc* permetterebbe, inoltre, di realizzare un investimento innovativo unitario e di non suddividerlo tra le singole discipline esistenti sulla base delle singole voci di spesa che caratterizzano l'intervento stesso.

D'altra parte, analogamente a quanto avvenuto in passato per altre discipline con finalità orizzontale (PMI, aiuti a finalità regionale ecc.), un inquadramento autonomo non esclude la possibilità di apportare modifiche più specifiche e puntuali nell'ambito di altre discipline, in modo da introdurre dei *bonus* innovazione, all'interno di altre discipline.

*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 condivide l'approccio della Commissione, incentrato sull'analisi economica finalizzata all'individuazione dei fallimenti di mercato**, in quanto esso risponde alla finalità di definire gli strumenti giuridici più appropriati a sostegno dell'innovazione.

Nell'elencazione e nella definizione dei problemi e delle situazioni di fallimento di mercato individuati dalla Commissione non sono, tuttavia, ricomprese tutte le possibili cause della scarsa propensione a innovare da parte delle imprese, né tutti gli ostacoli che queste incontrano. Le tematiche evidenziate, in realtà, sembrano essere collegate più a inefficienze trasversali o a questioni procedurali, che non alle specifiche difficoltà concernenti espressamente gli investimenti in innovazione.

Oltre quanto evidenziato dalla Commissione, un ostacolo rilevante è la carenza di strumenti in grado di aiutare le Amministrazioni a valutare la reale innovatività di una iniziativa imprenditoriale o di un investimento, secondo criteri e metodi coerenti con quelli adottati dalla Commissione nel giudicare la compatibilità con il Trattato degli aiuti di Stato. Sarebbe dunque necessario che tali criteri fossero resi noti a tutti gli Stati membri, al fine di consentire alle loro Amministrazioni, di valutare *ex ante*, al momento dell'erogazione dell'aiuto, di effettuare valutazioni omogenee con quelle effettuate dalla Commissione in sede di controllo.

**Lo Stato italiano condivide il modello di "fallimento del mercato" scelto dalla Commissione quale criterio per la valutazione di conformità degli aiuti ai parametri comunitari**, ma ritiene che tale modello necessiti di ulteriori ampliamenti e arricchimenti concettuali.

In primo luogo, occorre tener presente il contesto di mercato in cui tali fallimenti si realizzano, in quanto esso può essere caratterizzato, ad esempio, da situazioni che inducono più fallimenti di mercato contemporanei, che rendono oggettivamente più gravosa la condizione nella quale l'impresa opera. La coesistenza di più fallimenti di mercato in un medesimo ambito territoriale o settore giustificerebbero la previsione di maggiori intensità d'aiuto, conformemente al richiamo della Commissione europea alla proporzionalità dell'intervento pubblico rispetto al fallimento di mercato.

In secondo luogo, il documento della Commissione dovrebbe prendere in considerazione anche le esternalità positive a carattere sociale prodotte dagli investimenti innovativi. L'incapacità dell'impresa ad appropriarsi per intero di quei benefici dell'investimento in innovazione, che si riverberano sul piano sociale (*spillover* sociale), rappresenta un disincentivo a effettuare questo tipo di investimento. Anche questo è un caso di fallimento del mercato e giustifica l'intervento dello Stato al fine di compensare l'operatore privato della mancata appropriazione di quella parte del beneficio che va, invece, a vantaggio della collettività.

Pertanto, accanto al fallimento di mercato determinato dall'elevato grado di rischio dell'investimento innovativo, va considerato anche quello dovuto alla difficoltà dell'impresa di appropriarsi degli effetti "esterni" al mercato prodotti dall'attività innovativa a beneficio del sistema generale. Quindi, ogni qualvolta l'attività innovativa dei privati determina un incremento del benessere sociale, si giustifica l'intervento pubblico per compensare l'impresa del mancato ritorno economico.

Si suggerisce, infine, di integrare l'analisi condotta nell'allegato relativo all'innovazione nei servizi e alle forme di innovazione non tecnologica, con un esame approfondito delle fonti disponibili, quali le indagini comunitarie e quelle realizzate dagli Istituti Nazionali di Statistica. Sarebbe, inoltre, utile fare riferimento a versioni più aggiornate delle definizioni predisposte congiuntamente dalla Commissione e dall'OCSE, considerando la terza versione del Manuale di Oslo in luogo della seconda, sebbene anche quest'ultima contempli espressamente, fra le varie forme di innovazione, anche quella del settore dei servizi.

*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?*

**Si condivide l'impostazione di adottare criteri *ex ante* per la predisposizione da parte degli Stati membri delle misure di aiuto e per la successiva valutazione delle medesime da parte della Commissione.** La formulazione di detti criteri oggettivi consente agli operatori, ma prevalentemente alle amministrazioni, di conoscere preventivamente le regole del gioco, permettendo loro di pianificare in maniera razionale gli interventi pubblici, già dalla fase della loro predisposizione.

L'adozione di criteri *ex ante*, inoltre, risulta facilitata nel caso in cui, come esposto nella risposta alla domanda 1, si opti per una disciplina *ad hoc* per l'innovazione, unitaria, coerente ed omogenea.

**Fermo restando quanto sopra, peraltro, dal documento della Commissione non emerge con sufficiente chiarezza in che modo saranno utilizzati detti criteri *ex ante*:**

- nel caso dell'elaborazione di un regolamento di esenzione *ad hoc*, detti criteri, concernenti solo le PMI, si tradurrebbero in classi di esenzioni per le stesse PMI, mentre gli aiuti alle grandi imprese andrebbero notificati individualmente;
- nel diverso caso in cui si procedesse ad inserimenti a pettine nelle discipline già esistenti, tali criteri *ex ante* costituirebbero le condizioni per specifiche possibilità di esenzione per gli aiuti all'innovazione nell'ambito dell'unico e più ampio

regolamento d'esenzione preannunciato nel recente Piano d'azione, il quale comprenderà PMI, aiuti regionali, ricerca e sviluppo ecc.

**Al riguardo, si chiede che la Commissione chiarisca il valore di tali criteri.**

*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?*

**Non si nega a priori la possibilità che gli aiuti di Stato all'innovazione possano essere estesi anche alle grandi imprese, ma solo limitatamente all'ipotesi in cui essi producano un reale effetto addizionale per le PMI:** infatti, mentre per le PMI vi sono oggettive, forti difficoltà strutturali ad investire in innovazione, per le grandi imprese l'innovazione è parte integrante del ciclo di vita dell'impresa e rappresenta più una ordinaria necessità (per mantenere o incrementare le proprie quote di mercato) che non una mera eventualità.

Mentre le grandi imprese sono in grado di far fronte alla complessità dei mercati mondiali del lavoro e dei prodotti, le PMI, invece, sono maggiormente esposte agli effetti di spiazzamento derivanti dal sempre più largo ricorso delle grandi imprese ad accordi di sub-fornitura all'estero. Pertanto, l'interazione tra grandi imprese, da un lato, e piccole e medie imprese, dall'altro, in particolare nei settori più avanzati, costituisce per le PMI una rilevante opportunità di affrontare in maniera competitiva gli effetti di spiazzamento derivanti dall'internazionalizzazione dei processi produttivi e in generale dai rapporti col mercato globale.

Nell'ottica dello sviluppo dei *cluster*, si ritiene che un aiuto all'innovazione per le grandi imprese permette di spingere le PMI verso strategie innovative. Infatti, nell'ambito del *cluster*, gli effetti di trasferimento di *know how* dalle grandi imprese alle PMI – che è un fenomeno ordinario, si verificano in modo più consistente e più rapido, e costituirebbe, quindi, un volano per lo sviluppo delle PMI che beneficiano di tali effetti di trasferimento.

Inoltre, all'interno del *cluster*, l'aiuto all'innovazione per le grandi imprese favorirebbe anche processi di aggregazione delle PMI e la creazione di *network* fra le medesime, oltre che fra esse e le grandi imprese. L'accesso alle economie di scala di tipo tecnologico e gestionale può realizzarsi, infatti, solo oltre certe soglie dimensionali: le dinamiche di innovazione tecnologica e di competizione globale impongono il raggiungimento di scale più efficienti in tempi rapidi.

Con riferimento alla eventualità della definizione di norme *ex ante* che autorizzino la concessione di aiuti all'innovazione alle grandi imprese, si osserva che, rispetto ad esse, le situazioni di fallimento di mercato che possono giustificare la concessione di aiuti, sono molto minori di quanto avvenga per le PMI, sebbene sia pur sempre possibile.

Un tipico esempio di ciò è rappresentato dalle inefficienze del mercato del credito, che colpiscono le PMI in misura molto maggiore di quanto avviene per le grandi imprese.

Tuttavia, in alcune più limitate ipotesi, il mercato può risultare carente anche nei confronti delle grandi imprese, come accade in determinati contesti territoriali caratterizzati da ridotta accessibilità, nei quali i problemi di sovraccosto colpiscono sia le grandi imprese che le PMI.

**Pertanto, nei limitati casi in cui il fallimento del mercato prescinde dalla dimensione delle imprese, le norme di autorizzazione ex ante degli aiuti di Stato possono essere rivolte anche alle grandi imprese, mentre, in relazione ai casi in cui i fallimenti di mercato sono**

conseguenza delle particolari caratteristiche dei diversi mercati e settori economici (e quindi, per la loro scarsa standardizzabilità, non sono compresi nell'elenco definito *ex ante* dalla Commissione), è preferibile che gli aiuti all'innovazione a favore di grandi imprese siano notificati individualmente, magari con modalità semplificate.

*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.*

Sono stati riscontrati numerosi casi in cui l'innovazione ha caratterizzato le imprese che svolgono attività diverse da quella legate alla produzione: mentre in queste ultime l'innovazione ha solitamente natura marcatamente tecnologica, nelle prime (imprese di servizi) le iniziative innovative sono in larga parte di natura non tecnologica.

Esperienze esterne all'Unione europea mostrano che l'impatto sulla produttività delle imprese è derivato dal ricorso ad investimenti in tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), ma che a tali investimenti non sono seguiti i necessari cambiamenti organizzativi nei modelli, nelle procedure e nei comportamenti. L'esperienza italiana<sup>1</sup> attesta che il sistema produttivo ha adottato ICT solo in misura marginale, per le applicazioni di base più semplici, trascurando di compiere i necessari aggiustamenti organizzativi.

Esiste, quindi, una dimostrata, stretta complementarietà tra il cambiamento organizzativo e l'adozione di ICT che richiede notevoli investimenti in personale umano ad elevata qualificazione e, molto spesso inevitabilmente, implica anche il ricorso a consulenze organizzative.

Proprio con riguardo agli investimenti in personale di alta qualificazione, va osservato che esso genera rendimenti notevolmente più elevati nelle grandi imprese in virtù degli effetti di valorizzazione della conoscenza codificata nell'organizzazione delle stesse, rispetto alle PMI:

Nelle PMI, infatti, il ricorso a personale ad alta qualificazione presenta rendimenti molto inferiori, in quanto:

- a. vi è una minore codificazione delle procedure organizzative, che ostacola il ricorso a personale di alta qualificazione;
- b. gli elevati costi fissi di detto personale incidono proporzionalmente di più rispetto ad una grande impresa.

Per tali ragioni l'investimento innovativo sotto forma di ICT nelle PMI è caratterizzato da una limitata appropriabilità da parte delle medesime e, pertanto, giustifica gli interventi pubblici a sostegno delle PMI che vogliano perseguire percorsi di innovazione **organizzativa connessi con** l'acquisizione di ICT.

In proposito, occorre tener presenti, ad esempio, gli elementi di innovazione insiti nell'*e-commerce* e le sue ricadute positive sia per il sistema imprenditoriale nel suo complesso che per i consumatori: infatti, da un lato, le imprese si avvantaggiano della maggiore accessibilità al mercato, dell'ampliamento delle opportunità di vendita e della riduzione dei costi di commercializzazione, dall'altro, i consumatori beneficiano della conseguente riduzione dei prezzi, della maggiore conoscibilità dei prodotti e della maggiore facilità di scelta e acquisto.

Inoltre, la stessa Commissione ha più volte evidenziato il ruolo dell'innovazione organizzativa nel processo di realizzazione degli obiettivi di crescita fissati dall'Agenda di Lisbona, sottolineando il forte nesso fra la lentezza nel raggiungimento di detti obiettivi e le debolezze dell'innovazione nel campo dell'organizzazione e della presentazione del modello commerciale – in particolare nei settori del *design* e del *marketing*.

---

<sup>1</sup> Ricerca della Banca d'Italia (Rossi e Trento ) 2003.

Pertanto, la necessità di incentivare l'innovazione organizzativa è molto più forte nel caso di PMI, all'interno delle quali vi è una sensibile mancanza, per le ragioni sopra esposte, di strategie di perseguimento della qualità alla quale si potrebbe ovviare anche mediante modelli di autovalutazione.

In questo contesto, sarebbe utile prevedere “voucher organizzativi” per servizi di *audit* organizzativi volti a sostenere percorsi di crescita dimensionale delle imprese attraverso attività di marketing, supporto alle conoscenze commerciali e internazionalizzazione.

In conclusione, come già suggerito nella risposta al quesito n. 2, da un'attenta analisi delle fonti disponibili (Terza edizione del Manuale di Oslo ed altri studi condotti dalla Commissione e dagli Istituti Nazionali di Statistica) si rileva agevolmente che l'innovazione può riguardare anche aspetti non tecnologici, quali l'organizzazione ed i metodi di marketing.

*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?*

**Si ritiene opportuno prevedere, nell'ambito degli aiuti di Stato per l'innovazione, maggiorazioni regionali a fini di coesione.**

Infatti, l'esperienza maturata nell'ambito delle politiche di coesione, relativa alle regioni caratterizzate da fenomeni di ritardo di sviluppo, mostra che lì dove ci sono problemi di coesione ci sono anche, quasi sempre, fenomeni di malfunzionamento dei mercati che aggravano le ulteriori e diverse situazioni di fallimento del mercato, nonostante queste ultime non siano, in linea di principio, la conseguenza di detti problemi di coesione.

Pertanto, per garantire l'efficacia del sostegno all'innovazione, è necessario che sia migliorato il contesto complessivo in cui opera l'impresa, eliminando o riducendo le cause di malfunzionamento dei mercati dei territori svantaggiati o in ritardo di sviluppo.

Inoltre, da talune indagini concernenti regioni con problemi di coesione è emerso che esse sono caratterizzate da un sensibile ritardo nella capacità di innovazione, il cui andamento è coerente con la ricorrenza di determinati indici, rappresentati nelle tabelle contenuto nell'allegato.

Si fa riferimento al *Community Innovation Survey*<sup>2</sup>, che contiene i dati relativi agli indicatori regionali degli *European Innovation Scoreboard*, dalla cui elaborazione<sup>3</sup> emerge un *gap*, nel campo dell'innovazione, fra le regioni italiane<sup>4</sup> nelle quali detti indici sono più bassi e quelle nelle quali essi sono più alti (tabelle 1 e 2).

In particolare, si riscontra che, nelle aree con minore tasso di innovazione, la formazione specialistica è meno diffusa, (tabelle 3a e 3b) e la spesa in ricerca e sviluppo è minore (tabelle 5a e 5b).

Nelle medesime aree nelle quali ricorrono i citati dati, inoltre, si osserva che il numero di occupati nelle imprese industriali o di servizi) tecnologicamente qualificate è più basso (tabelle 4a e 4b) e che le domande di brevetto europeo relative all'alta tecnologia sono minori (tabella 6), in tal modo risultando evidente che il complesso degli indicatori del tasso di innovazione mostra una ben

---

<sup>2</sup> L'indagine cui ci si riferisce è effettuata nell'ambito dello European Innovation Scoreboard, - Comparative Analysis of Innovation ed è relativa all'anno 2002. L'andamento degli indici ivi contenuti, alla cui elaborazione ci si riferisce nel testo, comunque, è confermato anche dai rapporti relativi agli anni 2003 e 2004.

<sup>3</sup> L'elaborazione è contenuta nella Relazione della Autorità di Gestione del POR Campania 2000 – 2006.

<sup>4</sup> Per semplicità di esposizione, i dati sono stati aggregati per macro-aree:

il Sud comprende le regioni: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna; il Centro-Nord comprende tutte le altre regioni.



definita correlazione fra la ricorrenza, in determinate aree, di problemi di coesione e un forte gap di innovazione, nelle medesime aree.

Alle stesse evidenze conducono i dati nazionali (ISTAT) utilizzati per definire il grado di innovazione, relativi alla dotazione di capitale intellettuale per lo sviluppo dell'innovazione, all'evoluzione negli investimenti e nell'organizzazione della R&S ed alle infrastrutture tecnologiche per la diffusione dell'innovazione (con particolare riferimento alla banda larga).

Alla luce di detti dati, infatti, emerge che determinate regioni con problemi di coesione hanno una più bassa percentuale sia di adulti impegnati in processi di *continuous learning* (tabella 7), sia (in misura minore) di laureati in discipline tecnico-scientifiche (tabella 8), così come, nelle medesime aree, il numero di addetti e la spesa per R&S delle imprese (pubbliche e private) sono percentualmente più bassi di quelli in aree non caratterizzate da problemi di coesione (tabelle 9 e 10).

Tali considerazioni sono confermate dallo stesso Piano d'azione in materia di aiuti di Stato, il quale, in più punti, con riferimento all'innovazione, sottolinea che, fermo restando il criterio generale dei fallimenti del mercato, su di esso deve considerarsi prevalente il criterio della coesione.

Inoltre, detta maggiorazione regionale a fini di coesione, proprio in quanto tendente a superare il malfunzionamento del mercato, consentirebbe un'utilizzazione completa ed efficiente delle infrastrutture fisiche e di comunicazione, dei servizi reali e finanziari e delle istituzioni formative e culturali presenti sul territorio, le quali, nel loro insieme esercitano un effetto positivo sulle imprese, sotto un duplice profilo:

- a. attraggono quegli investimenti in innovazione che risultano convenienti solo in contesti nei quali non vi siano ostacoli all'utilizzo di infrastrutture o alla cooperazione con partner locali;
- b. evitano fenomeni di delocalizzazione delle imprese più dinamiche situate in un contesto progressivamente meno competitivo.

Tali effetti positivi riguarderebbero, specialmente in Paesi caratterizzati da alti costi di produzione, proprio attività ad alto contenuto di conoscenza e quindi strategicamente più rilevanti sotto il profilo dell'innovazione.

**Con riferimento alla seconda parte della domanda**, si ritiene che effettivamente, in alcune aree, le caratteristiche geografiche dei luoghi possono indurre svantaggi competitivi derivanti dai sovraccosti che le imprese devono sostenere, i quali, a loro volta, ostacolano investimenti in attività innovative, in particolare nel caso di *gap* tecnologici.

**In proposito, sembra opportuno, quindi, che vada anche esplorata la possibilità di definire con chiarezza le tipologie di casi nei quali si può ritenere sussistente un fallimento di mercato relativo all'innovazione, tenendo nel dovuto conto la necessità di un nesso di causalità fra il disagio territoriale e i mancati o insufficienti investimenti in innovazione.**

*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 ritiene che la scelta della forma dell'aiuto di Stato e dei relativi strumenti debba far capo esclusivamente al soggetto erogatore di risorse pubbliche<sup>5</sup>.**

Pertanto, è preferibile che la Commissione non codifichi in via preventiva le tipologie di aiuto ammesse e quelle escluse - essendo tale valutazione legata ai parametri generali contenuti nel

---

<sup>5</sup> Tale principio è stato affermato anche dal Commissario Kroes, nel corso del "Colloquium on State aid for innovation", tenutosi il 17 novembre 2005 a Bruxelles.

Trattato e nella giurisprudenza – ma provveda, invece, a rendere chiari, noti e condivisi i criteri sulla base dei quali essa effettua le sue valutazioni di compatibilità o incompatibilità degli aiuti.

Tuttavia, è opportuno segnalare che, di regola, gli investimenti innovativi vanno sostenuti e stimolati con strumenti adeguati, che tengano conto della necessità di compensare l'elevato rischio e l'incertezza circa la redditività dell'investimento stesso, ma che al tempo stesso consentano all'imprenditore di non dovere attendere i tempi lunghi che sono strettamente correlati ad alcuni strumenti di aiuto piuttosto che ad altri.

In proposito, ad esempio, si ritiene che siano limitati i casi di investimenti innovativi iniziali che possono essere agevolati mediante lo strumento delle riduzioni fiscali, considerato che esse producono benefici solo in una fase successiva a quella dell'investimento e solo nel caso di effettiva redditività del medesimo. L'agevolazione fiscale, pertanto, non rimedia al fallimento di mercato rappresentato dagli elevati costi iniziali o dal rischio insito nell'investimento innovativo, che sono presenti nella fase di avvio dell'innovazione e non già nella fase del ritorno economico.

In tali casi, conviene intervenire correggendo le inefficienze del mercato del credito, per fronteggiare le quali sono più utili altre misure, quali prestiti garantiti, mutui a tasso agevolato, prestiti partecipativi, *venture capital*.

*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?*

**I criteri per la definizione delle start-up innovative proposti nel documento sono adeguati a definire il quadro giuridico per il sostegno alle start-up innovative, ma si ritiene che essi vadano integrati con i suggerimenti di seguito esposti.**

Si giudica positivamente la proposta di non legare l'agevolazione a specifiche tipologie di spesa ammissibile.

Con riferimento alle caratteristiche dei potenziali beneficiari, si ritiene che il limite di 50 dipendenti proposto sia troppo basso e si suggerisce di alzare la soglia dei dipendenti in modo da estendere la possibilità di fruizione degli aiuti a tutte le PMI.

**Relativamente al carattere innovativo dell'investimento, si ritiene che la relativa valutazione non possa essere fatta su scala europea, perché:**

- è estremamente difficile effettuare valutazioni comparative che tengano conto dell'intero mercato europeo, formato da 25 Paesi. In tale eventualità, l'oggettiva difficoltà di conoscere i vari mercati UE 25 (e conseguentemente di provare, nel caso concreto, il superamento del livello di innovazione già presente sul mercato comune) costringerebbe gli Stati membri ad escludere dagli aiuti tutte le iniziative effettivamente innovative sul piano nazionale;
- non tutti i prodotti possono essere comparati ad un *benchmark* europeo, in quanto ciò dipende dagli specifici mercati che vengono in considerazione e dal loro grado di apertura effettiva: alcuni di essi hanno una dimensione globale, mentre altri, anche in ragione delle norme specifiche degli Stati membri, hanno un ambito nazionale.

Si condivide l'idea di prevedere criteri differenziati per le imprese che presentino problematiche analoghe, legate ai maggiori tempi di commercializzazione e di sviluppo dei prodotti, ma senza prevedere una differenziazione per settori. **Piuttosto meriterebbe attenzione la possibilità di inserire concetti quali “time-to-market cycle” e “product-development-cycle” fra i criteri di valutazione ex ante.**

**Non si condivide l'imposizione di un divieto assoluto di cumulo in quanto la natura *una tantum* dell'aiuto triennale rende complessa la realizzazione di politiche integrate maggiormente in grado di supportare la natalità delle imprese nei settori innovativi.**

In ogni caso, si ritiene che la concessione di aiuti alle start-up o alle PMI innovative debba prevedere la presentazione di un piano o di un progetto di ricerca – contestuale alla domanda di aiuti - al quale faccia seguito un aggiornamento annuale sulla conduzione e sulla finalizzazione del progetto medesimo.

***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].***

Con riferimento al punto i), si ritiene che in letteratura sono numerose le argomentazioni che dimostrano i vari fallimenti del mercato cui vanno incontro le PMI, in ragione della loro limitata dimensione, anche a prescindere dal criterio di innovatività.

**Sembra più opportuno, tuttavia, produrre tali evidenze in altra sede**, considerato che esse non attengono alla tematica dell'innovazione, ma a quella, oggetto di numerosi studi, delle PMI.

Per quanto concerne il punto ii), **si ritiene che gli aiuti all'innovazione vadano concessi, a determinate condizioni, anche alle PMI create da oltre cinque anni.**

In primo luogo, infatti, occorre considerare che le imprese innovative hanno necessità di consolidarsi nel mercato di riferimento. Le PMI che effettuano investimenti generalisti ottengono l'aumento di produttività, in genere, dopo 2 – 3 anni dalla nascita (soglia di sopravvivenza), nel momento in cui si verificano processi di crescita dimensionale.

Le PMI innovative, invece, hanno periodi di “incubazione” più lunghi e, quindi, può accadere che esse raggiungano la crescita dimensionale, sintomo di redditività dell'investimento, in periodi più lunghi, che, in ipotesi, possono anche superare i 5 anni.

Le medesime PMI, inoltre, devono superare notevoli difficoltà finanziarie: esse, infatti, essendo *brain based*, non hanno investimenti fissi elevati e, pertanto, solitamente non possiedono sufficienti beni materiali che possano essere dati in garanzia per ottenere credito.

**Si ritiene, quindi, che debba essere consentito il sostegno alle PMI create da oltre 5 anni, quando:**

- a. il sostegno è finalizzato ad incentivare l'uscita delle medesime dal centro di innovazione o di incubazione o dall'alveo universitario alla fine della fase di sostegno allo start – up. Tale sostegno deve durare per il periodo di tempo necessario al consolidamento nel mercato dell'impresa stessa secondo un meccanismo di “*phasing out*” dallo start – up;
- b. le PMI in vita da più di cinque anni affrontino cambi di gestione o ricambi generazionali che comportino reali ed effettive innovazioni, le quali, per ciò stesso, possono rappresentare passaggi critici per la vita dell'impresa. In queste ipotesi gli aiuti di Stato al di là del limite dei cinque anni sono giustificati, in quanto favoriscono ammodernamenti e innovazioni della formula imprenditoriale originaria (basti pensare che in alcune regioni italiane quasi il 50% delle imprese è ancora guidato dal fondatore).

*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?*

**Preliminarmente, si osserva che non è chiaro quale sia il collegamento tra le argomentazioni elaborate nei punti 42, 43, 44 e 45 e il contenuto della domanda 10.**

Infatti, in primo luogo, i punti 42, 43, 44 e 45 fanno riferimento ai fallimenti del mercato nel settore del capitale di rischio ed alle ipotesi di soluzione, mentre la domanda 10 concerne temi diversi da quelli del capitale di rischio e, in secondo luogo, l'analisi e le conseguenti proposte in materia di capitale di rischio presenti nei citati punti non consentono di esprimere valutazioni puntuali, in quanto non sono sufficientemente specifiche, soprattutto perché non è chiaro in cosa consisterebbe la "maggiore flessibilità" rispetto alle norme attuali.

**Con riferimento agli aiuti per lo sviluppo delle PMI oltre la fase di avviamento, si ritiene che essi vadano previsti, oltre che nei casi indicati nella risposta alla domanda 9, anche per favorire i programmi di investimento delle PMI finalizzati alla crescita dimensionale.**

In tal caso, se la crescita è tale da comportare la perdita dei benefici della disciplina PMI, all'impresa dovrebbe essere dato un incentivo maggiore rispetto ad un'altra che investe senza la prospettiva di una crescita.

Le PMI devono essere aiutate a consolidarsi ed a crescere, poiché proprio la crescita è fattore di sviluppo competitivo del tessuto economico e la sua importanza è accentuata dagli attuali contesti competitivi, sempre più caratterizzati da una concorrenza intensa e geograficamente estesa, che rendono la crescita indispensabile per mantenere anche solo un soddisfacente equilibrio interno. Fra gli elementi che spingono verso l'incentivazione della crescita dimensionale vi sono:

- a. la possibilità di sfruttare economie di scala e di scopo;
- b. l'allargamento internazionale dei mercati e la competizione fra prodotti e servizi fino a pochi anni fa non comparabili;
- c. la rapidità e la complessità del progresso tecnico sia nei settori cosiddetti "maturi" sia in quelli di avanguardia e il parallelo accorciamento della vita dei prodotti;
- d. la rapida evoluzione delle tecnologie riguardanti settori orizzontali come l'informatica, le telecomunicazioni e i materiali.

**La scarsa propensione alla crescita dà origine a un duplice svantaggio:**

- l'impresa che rimane ancorata alla sua dimensione perde quote rispetto allo sviluppo dei mercati e dei concorrenti e non riesce più ad attrarre le risorse necessarie, soprattutto umane;
- quando la situazione si prolunga, l'impresa inizia a regredire e va verso la crisi.

**Pertanto, si ritiene che gli aiuti di Stato riservati alle imprese di minori dimensioni dovrebbero essere calibrati in modo tale da non scoraggiare queste imprese dal crescere fino alla loro dimensione ottimale, per cui ad una PMI che programmi un investimento finalizzato alla crescita dimensionale tale da perdere i benefici della disciplina PMI, dovrebbe essere dato un incentivo maggiore rispetto ad un'altra che investe senza la prospettiva di una crescita.**

Conseguentemente, poiché sostenibilità dei vantaggi competitivi e scala dimensionale sembrano quindi essere fortemente collegati, occorre adottare ogni strumento utile per accelerare la crescita dimensionale delle imprese, che può avvenire:

1. per via interna, nella quale lo sviluppo di capacità produttive e competenze fa leva su risorse (umane, tecnologiche, finanziarie, manageriali) interne;
2. per via esterna, nella quale l'acquisizione delle competenze e delle tecnologie è fatta:

- a. in modo autonomo dall'impresa, utilizzando risorse finanziarie proprie o di credito per acquisire capacità, competenze, managerialità, tecnologie già formate e operanti, e
- b. mediante forme di collaborazione con altre organizzazioni.

L'agevolazione finalizzata al consolidamento (che può essere realizzata sia con il prestito agevolato che con misure fiscali), inoltre, dovrebbe poter essere cumulata con gli altri aiuti consentiti ai sensi delle specifiche discipline, fra i quali quelli previsti nell'ambito della disciplina del capitale di rischio.

**Si reputa opportuno, inoltre, poter stimolare l'innovazione attraverso idonei meccanismi a livello di politica pubblica di domanda, prevedendo, per esempio, particolari riserve all'interno dei bandi pubblici per prodotti o servizi che incorporino determinate innovazioni.**

*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?*

**Le proposte descritte per integrare la corrente disciplina degli aiuti di Stato alla R&S sono molto interessanti ed andranno studiate quando la Commissione formalizzerà le sue proposte per la nuova disciplina R&S.**

D'altra parte, poiché l'innovazione non è limitata a quella conseguente al processo di ricerca, si richiama quanto detto a proposito dell'opportunità di prevedere uno specifico inquadramento per gli aiuti all'innovazione.

**Per quel che concerne il punto 50.c, ultimo trattino, come già per la domanda 8, appare difficile che le imprese (PMI) possano fornire la prova della "novità tecnologica" di prodotti e processi rispetto allo stato dell'arte del settore di riferimento a livello di Unione Europea.**

**Per quanto concerne le intensità agevolative, la misura del 15% sembra poco attrattiva se non dovesse trattarsi del tasso base da integrare con le maggiorazioni previste dalla stessa disciplina R&S, che, oltretutto, è in via di revisione.**

*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?*

**Si ritiene che le disposizioni relative alla disciplina R&S vadano applicate anche alle grandi imprese.**

Nel campo dell'innovazione, taluni fallimenti del mercato, infatti, possono interessare anche le grandi imprese, in particolare quelli legati alle particolari condizioni territoriali di determinate regioni. In questi casi, non si vedono ostacoli all'estensione di una disciplina disegnata specificamente per le PMI, anche alle grandi imprese.

In altri casi, invece, si ritiene che il fallimento del mercato che si intende correggere debba essere individuato specificamente e sottoposto alla valutazione della Commissione, così come l'aiuto che ne consegue.

Potrebbe risultare utile, ai fini della definizione di soglie al di sotto delle quali si possa evitare la notifica per gli aiuti singoli, procedere ad una ricognizione di casi esemplari di

investimenti innovativi effettivamente realizzati da imprese esistenti, per i diversi settori e comparti, in modo da avvicinare il più possibile detta soglia ad un valore realistico, limitando l'obbligo di notifica ai soli casi "eccezionali". Nei casi "eccezionali" di cui sopra la Commissione potrebbe valutare la gravità del fallimento del mercato, la corrispondenza e proporzionalità delle misure di aiuto proposte, ma anche i vantaggi attesi dalla realizzazione delle attività innovative finanziate.

*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?*

**Si ritiene che la complessità delle problematiche legate al tema dell'innovazione renda essenziale la creazione di soggetti che facilitino l'incontro tra la domanda e l'offerta di innovazione promuovendo il trasferimento di conoscenze in favore delle PMI.**

Allo stesso tempo, è necessario porre le condizioni per la costituzione di *network*, dove i soggetti interessati possano incontrarsi, in modo tale da facilitare la conoscenza, la verifica, l'acquisto o lo scambio di prodotti e servizi: tale *network* potrebbe avere costi minori ed efficacia maggiore della soluzione dei "voucher" per l'acquisto di servizi, che, specie nelle aree meno sviluppate, potrebbe risultare non adeguata allo scopo e dispendiosa.

Tali *network* non devono pregiudicare, però, il sostegno per attività di interesse pubblico o il finanziamento di specifici programmi di attività, proposti dagli intermediari in seguito ad un bando pubblico, che abbiano come obiettivo di facilitare il trasferimento di innovazione verso le PMI e che prevedano un'adeguata compartecipazione dei privati ai costi degli interventi.

Si può prevedere, inoltre, il finanziamento a specifici progetti realizzati da strutture di servizio di alto profilo, se essi sono diretti a colmare evidenti fallimenti di mercato o ad aumentare la domanda di innovazione da parte delle imprese, soprattutto PMI, o a creare sistemi a rete.

**Con particolare riferimento al punto (50), si richiama l'apparente contraddizione tra la previsione di forme di sostegno alle PMI per accedere ai servizi forniti dagli intermediari dell'innovazione e la contestuale affermazione che tale sostegno costituisca un aiuto indiretto agli intermediari stessi.**

**In proposito si chiede alla Commissione di chiarire se ritiene che entrambi gli aiuti vadano separatamente autorizzati.**

*Domanda 14) Esistono prove della necessità di concedere aiuti anche per l'assunzione di altre categorie di personale qualificato da parte delle PMI?*

**E' necessario che l'impresa innovativa possa essere aiutata ad assumere personale altamente qualificato.**

Fra i profili di alta qualificazione la cui assunzione merita di essere sostenuta, occorre prevedere anche altre professionalità, ulteriori rispetto a quelle indicate dalla Commissione (ingegnere).

Occorre tener presenti, innanzi tutto, quelle figure rilevanti nella strategia innovativa di un'impresa, in quanto siano in grado di governare gli effetti di quello "shock organizzativo e gestionale" che consegue alla transizione da uno stadio dimensionale ad un altro o alla gestione delle fasi più critiche del passaggio generazionale, come, ad esempio, il c.d. "*temporary manager*",

che opera come “agente del cambiamento e della transizione”, al fine di conseguire gli obiettivi posti da un *business plan* predeterminato e nei tempi da questo definiti.

Inoltre, non possono essere escluse le altre figure che sono fondamentali durante la messa in atto delle innovazioni (tecnici, operai specializzati, ecc.).

La necessità di tenere in considerazione figure ulteriori e diverse da quella dell'ingegnere discende, in primo luogo, dalla circostanza che l'innovazione imprenditoriale comprende, oltre quella tecnologica anche quella non tecnologica, e, in secondo luogo, dalla considerazione che l'innovazione non può essere limitata esclusivamente alla fase terminale del processo di ricerca.

Fermo restando quanto sopra, relativo all'acquisizione di personale altamente qualificato, è opportuno segnalare l'alto valore aggiunto di eventuali strumenti di verifica o di formazione che aiutino:

- sia i potenziali imprenditori a testare la validità delle proprie idee (ed, eventualmente, anche della propria attitudine imprenditoriale) prima della decisione di creare l'impresa;
- sia gli imprenditori già operativi ad acquisire competenze organizzative, manageriali e commerciali che garantiscano livelli di efficienza più elevati, in particolare nelle situazioni di avvio dell'impresa, di discontinuità evolutiva e di passaggio generazionale.

Inoltre, gli aiuti all'innovazione (formazione / occupazione) andrebbero previsti anche per le piccole e le medie imprese in fase di sviluppo, oltre che per quelle in fase di avvio.

Infatti, poiché l'innovazione è la chiave di volta per aumentare la competitività del sistema imprenditoriale europeo, sembra opportuno che anche le PMI in via di sviluppo siano considerate potenziali beneficiari degli aiuti all'innovazione, ove questi abbiano, anche per esse, effetti incitativi.

*Domanda 15) Ritiene che la Commissione debba adottare norme specifiche per i casi in cui un ricercatore/una ricercatrice universitaria decide di non tornare nell'università di origine o in cui l'università non intende riassumerlo/a?*

**Gli aiuti all'assunzione di personale specializzato, come ricercatori, ingegneri o tecnici altamente specializzati, è fondamentale a prescindere dalla realizzazione di un progetto d'innovazione specifico.**

L'assunzione agevolata di questi soggetti dovrebbe essere permessa con regole ad hoc e per intensità di aiuto considerevoli nel Regolamento sugli aiuti all'occupazione, in modo da permettere la costituzione all'interno delle PMI di sezioni di ricerca e sviluppo o, comunque, di innovazione.

Pertanto, si ritiene che debbano essere adottate norme specifiche per consentire aiuti all'assunzione del personale particolarmente qualificato, proveniente dall'Università, ogni qual volta questo sia interessato a rimanere nell'impresa. L'effetto incitativo per l'attività di innovazione sarebbe inoltre, in questo caso, garantito.

*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?*

Per *cluster* si può intendere il complesso delle interrelazioni e dei legami che si stabiliscono tra le organizzazioni e gli operatori economici nell'ambito di uno stesso territorio, accrescendone il vantaggio competitivo.

Il *cluster* si sta evolvendo verso un nuovo modello di distretto tecnologico (in cui la componente territoriale rappresenta solo una delle caratteristiche), frequentemente caratterizzato da una specializzazione produttiva, di rilevanza nazionale o regionale, e nel quale vi è il coinvolgimento di università e centri di ricerca, associazioni di categoria, imprese, centri di servizi ed enti locali, che operano in settori caratterizzati da forte innovatività (ICT, biotecnologie, optoelettronica, meccanica avanzata ecc.) che interagiscono fra loro, nell'ambito di programmi che realizzano strategie innovative.

Nell'ambito del *cluster*, quindi, è possibile, ai fini del rafforzamento della competitività, l'acquisizione di superiori capacità organizzative e gestionali, che rimediarebbero alla limitata accumulazione delle conoscenze e delle competenze aziendali, specialmente nelle aree della strategia, del marketing, delle ICT, della gestione della qualità, della gestione delle risorse umane e della gestione finanziaria e rimediarebbero anche alla insufficiente disseminazione delle informazioni in materia di innovazione<sup>6</sup>.

All'interno di reti (i *clusters*, appunto) diventa possibile avviare meccanismi di gestione integrata delle informazioni e delle conoscenze, in particolare grazie alla presenza di varie tipologie di intermediari dell'innovazione.

Questi non sono semplici fornitori di servizi tradizionali di consulenza alle imprese, ma si distinguono in quanto sono in grado di convogliare professionalità, competenze e risorse verso quelle imprese che lo richiedono e che sono strumentali alla realizzazione di progetti di sviluppo per l'intero tessuto imprenditoriale locale.

In tale contesto diventa particolarmente importante promuovere un'offerta locale di servizi qualificata ma soprattutto corrispondente alle esigenze competitive delle imprese, in particolar modo per quelle di piccole dimensioni, che trovano difficoltà ad allacciare rapporti con fornitori di servizi in un ambito più esteso, non solo in relazione alle soglie di costo ma anche per il sussistere di differenze culturali che inibiscono l'instaurarsi di un'interazione efficace tra domanda e offerta.

Per l'autorità decisionale pubblica si tratta allora di rafforzare tali processi, promuovendo un'offerta qualificata (privata e pubblica) di servizi alle imprese, premiando le strutture capaci di garantire precisi standard di quantità/qualità dei servizi erogati, rinunciando a sostenere le strutture incapaci di produrre risultati positivi.

Il modello di riferimento è quello del network, ossia della divisione del lavoro e della cooperazione, che trova nel *cluster* un favorevole contesto di sviluppo, soprattutto per i servizi di una certa complessità, come in genere sono i servizi collegati ai processi innovativi delle imprese.

Nelle PMI, infatti, la domanda effettiva di tali servizi risulta modesta, pur a fronte di un'elevata domanda potenziale o latente ed è, quindi, necessario agire:

1. dal lato della domanda, favorendo la capacità dell'impresa di trasformare i propri bisogni in domanda effettiva;
2. dal lato dell'offerta, agevolando la comprensione dei bisogni delle imprese da parte dei fornitori di servizi.

---

<sup>6</sup> Il problema è stato già analizzato nell'ambito del "Vademecum" comunitario sull'innovazione, del novembre 2004.



*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 creazione di poli di eccellenza a livello europeo potrebbe costituire una via per realizzare una concentrazione di risorse rispetto a temi o settori di particolare rilevanza per l'industria europea. Tale approccio presuppone una valida interazione di soggetti del mondo dell'industria, della ricerca, della finanza e del sistema istituzionale.

Gli interventi da prevedere potrebbero riguardare:

- la predisposizione di strutture e servizi per l'incubazione di imprese e laboratori;
- il sostegno ad investimenti in strutture di ricerca (tutte le imprese) ed investimenti innovativi (PMI di filiera singole o associate);
- il sostegno a programmi comuni di ricerca (centri ed enti di ricerca e sistema delle imprese);
- il sostegno ad attività di trasferimento tecnologico (da Grandi imprese e Centri/Laboratori verso le PMI), anche attraverso il ricorso ad Intermediari di innovazione;
- il sostegno alla nascita e sviluppo di nuove imprese, *spin off* del mondo della ricerca, anche col ricorso a strumenti di finanza innovativa.

*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?*

**Si reputa opportuno concentrare le risorse, in ogni Stato membro, su un numero limitato di poli, identificati sulla base di una specializzazione della produzione, della ricerca e della distribuzione territoriale garantendo comunque una diversificazione delle eccellenze e la messa in rete dei poli, che consenta la circolazione di quelle conoscenze non standardizzabili e non facilmente riproducibili, ben diverse quindi dal mero "trasferimento" alle imprese, che si realizza solo nell'interazione tra le imprese e di queste con il mondo dell'università e della ricerca.**

**I criteri di selezione devono essere individuati dagli Stati membri**, al fine di promuovere progetti innovativi con un elevato impatto sul sistema delle imprese, mirando sia ai fattori ambientali di vantaggio competitivo, sia al conseguimento di una maggiore integrazione territoriale, incentivando la formazione di *clusters* innovativi, anche di tipo virtuale, cioè formati da imprese geograficamente distanti ma collegate in rete, che consentono di raggiungere la massa critica necessaria per operare in un contesto di competizione globale, specie in settori ad elevata intensità di conoscenza, che comportano la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, università, imprese, centri di ricerca e sistema del credito.

*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.) ?*

La ricognizione dei fabbisogni di infrastrutture per sostenere il processo innovativo attiene prevalentemente alla fase della programmazione.

**Gli aiuti nei settori pertinenti (energia, telecomunicazioni, trasporti...) devono essere presi in considerazione solo nell'ipotesi in cui si ravvisi l'esistenza di “*financing gaps*” tra i costi e i ritorni economici associati alla gestione delle infrastrutture e dovrebbero riguardare soprattutto il settore dei trasporti.** Negli altri settori, è il mercato che fornisce normalmente i relativi servizi, senza che sia necessario prevedere sostegni particolari (tranne nel caso di interventi che hanno finalità specifiche, p.e. quelli volti a promuovere la produzione di energie da fonti rinnovabili).

*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?*

Si rinvia a quanto affermato nelle risposte alle domande 4 e 12.