

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE SUGLI AIUTI DI STATO ALL'INNOVAZIONE

1. Impostazione di metodo

Con riferimento alla **domanda 1**, si ritiene che la previsione di un quadro specifico per l'innovazione potrebbe rivelarsi di fatto restrittivo nel trattamento degli aiuti in supporto allo sviluppo di un mercato innovativo. Pertanto si reputa condivisibile l'ipotesi di non elaborare un dispositivo specifico riservato agli aiuti di Stato per l'innovazione, ma di integrare le nuove norme all'interno delle future disposizioni in materia (orientamenti, esenzioni per categoria).

Con riferimento alla **domanda 3**, relativamente all'opportunità di individuare criteri per la valutazione ex ante degli aiuti all'innovazione, questa viene condivisa, fermo restando la possibilità per le autorità concedenti di notificare aiuti e regimi di aiuto in ambito di innovazione.

2. Analisi del problema

Con riferimento alla **domanda 2**, si osserva che gli Aiuti di Stato possono essere utilizzati anche “a prescindere dalla correzione dei fallimenti del mercato” per esempio, come indicato dalla Commissione stessa, “nei casi di promozione della coesione sociale e regionale, dello sviluppo sostenibile o della diversità culturale”. Ad ogni modo, anche in questa sede vale l'opportunità di ribadire che nel caso di valutazione per mezzo di criteri economici, questi siano chiaramente predeterminati e quanto più possibile obiettivi, al fine di poterne garantire un'applicazione concreta uniforme, e si ritiene che uno spazio di autonomia sia comunque lasciato agli Stati membri e alle Regioni per poter giustificare i casi di aiuto.

3. Condizioni di applicazione

Relativamente ad alcune condizioni di applicazione delle norme sugli aiuti all'innovazione sembra che l'inserimento delle disposizioni all'interno delle diverse discipline superi la necessità di rispondere ad alcune delle domande elaborate dalla Commissione; in altre parole l'impianto della normativa sugli aiuti di Stato è ampio e pronto ad accogliere gli aspetti legati all'innovazione negli spazi adeguati, nell'ottica di semplificazione delle norme e certezza delle stesse.

Conseguentemente, con riferimento alla **domanda 4**, si ritiene che non sia opportuno escludere *tout court* dall'applicazione le grandi imprese, né che sia sempre necessario notificare gli aiuti a queste destinate; pertanto nell'ambito degli aiuti alla ricerca si potrà lasciare uno spazio alle grandi imprese, fermo restando che per le PMI, nell'ambito del regolamento specifico, siano garantite condizioni più favorevoli.

Con riferimento alla **domanda 5**, si ritiene di condividere le considerazioni che conducono la Commissione ad affermare nell'allegato che: “l'innovazione tecnologica è solo una parte del potenziale innovativo”. L'attuale scarsa disponibilità di dati attendibili, tuttavia, non dovrebbe di per sé rappresentare un ostacolo all'approfondimento tempestivo di questa importante componente del potenziale innovativo europeo, che si colloca coerentemente nello scenario della società della conoscenza delineato dalla Strategia di Lisbona e richiede, al pari dell'innovazione tecnologica, una approfondita valutazione circa le modalità con cui poterla favorire. Tale considerazione vale tanto più se si collega con la centralità strategica che andrà assumendo l'innovazione nel futuro periodo di programmazione dei fondi strutturali e con la parallela previsione di un appesantimento legato al ricorso generalizzato alle procedure di notifica per tutte quelle forme di aiuti all'innovazione non tecnologica. Si ricorda come, nell'ottica delle politiche di sviluppo europee, appare centrale favorire l'innovazione ad esempio nell'organizzazione del lavoro; in particolare possono essere citate tutte quelle innovazioni introdotte in funzione della conciliazione tra vita lavorativa e familiare.

In sintesi si ritiene necessario che anche l'innovazione non tecnologica, in diversi ambiti, possa venire esonerata dalla notifica.

Con riferimento alla **domanda 6**, si ritiene di apprezzare le valutazioni che conducono la Commissione a connotare la dimensione regionale dell'innovazione. Parimenti condivisibile è la constatazione che non sempre la gravità dei fallimenti del mercato è riconducibile a un livello di ricchezza regionale inferiore e non sempre è chiaro fin dall'inizio se i fallimenti del mercato siano più frequenti in alcune regioni che in altre. In effetti, la disciplina degli Aiuti di Stato in favore della coesione regionale già dispone di strumenti specifici e orizzontali appositamente dedicati, eventualmente cumulabili con gli aiuti all'innovazione. Inoltre, si osserva che l'eventuale previsione di maggiorazioni legate all'incidenza delle differenze geografiche non potrebbero non tenere conto, in modo incrociato, dell'eventuale incidenza dei settori produttivi di riferimento. Pertanto sembrerebbe piuttosto raccomandabile un approccio legato alla semplificazione delle norme che attribuisca all'autonomia dei governi territoriali la scelta politica delle priorità ed intensità di intervento sui tessuti economici locali all'interno di un quadro disciplinare europeo comune.

4. Settori esposti ai fallimenti di mercato

Favorire la creazione e la crescita di start-up innovative

Con riferimento alla **domanda 8** si può condividere l'approccio individuato dalla Commissione che sembra semplificare e quindi favorire interventi per migliorare la condizione delle PMI e delle start-up innovative. Tuttavia si ritiene che la condizione secondo la quale l'importo erogato non sia cumulato con altri aiuti di Stato nel caso di un aiuto di 1 milione di euro, per un periodo di tre anni, a una start-up innovativa senza restrizioni specifiche per quanto riguarda i costi ammissibili non garantisca l'effetto incentivante dell'innovazione. Si ritiene, infatti, che i processi innovativi necessitino di personale qualificato. Pertanto, si chiede che insieme all'aiuto di 1 milione di Euro, che pur potrebbe coprire aiuti alla formazione o all'assunzione, si permettano nel periodo rilevante di 3 anni, anche aiuti ulteriori alla formazione del personale e aiuti all'assunzione di personale qualificato, così da concedere all'impresa un più ampio margine di manovra per quanto riguarda gli investimenti produttivi e di acquisto di tecnologia. Circa l'opportunità di individuare settori specifici vale l'argomentazione già svolta in relazione all'incidenza delle differenze geografiche che attribuisce all'autonomia dei governi territoriali la scelta politica delle priorità ed intensità di intervento sui tessuti economici locali all'interno di un quadro disciplinare europeo comune.

Con riferimento alla **domanda 9**, per quanto riguarda la definizione delle start-up e delle PMI innovative, la Commissione prende in considerazione il criterio dell'avvio dell'impresa. Partendo dal presupposto che si possono perseguire politiche di innovazione tanto più efficaci quanto più si riesce ad ancorarle saldamente a logiche di filiera e di distretto e dunque a tessuti economici *ricettivi*, il criterio dell'avvio dell'impresa potrebbe rivelarsi una scelta pregiudiziale e controproducente: in realtà, infatti, possono verificarsi casi di imprese che diventano innovative, o che addirittura si rinnovano completamente, pur esistendo nel mercato da diversi anni.

Sembrerebbe pertanto opportuno svincolare il concetto di start-up innovativa dal concetto di start-up imprenditoriale. Pertanto il mantenimento di questo criterio risulterebbe subordinato alla possibilità di individuare fattori atti a definire la condizione dell'avviamento non dal momento della nascita dell'impresa, bensì dal momento in cui questa può dimostrare di aver intrapreso il percorso d'innovatività.

Infine relativamente al criterio dell'innovatività si condivide la scelta della Commissione di applicare condizioni peculiari alle start-up innovative; tuttavia, in riferimento alle previsioni degli aiuti a finalità regionale per le start-up imprenditoriali in generale, si ritiene che l'ambito di applicazione degli aiuti possa essere ampliato anche al di fuori delle zone assistite. Favorire la vivacità del tessuto imprenditoriale, considerate anche le difficoltà per le micro e piccole imprese ad accedere ai finanziamenti bancari, appare un obiettivo importante per favorire la crescita e la competizione in Europa.

Sostenere la sperimentazione tecnologica e i rischi connessi al lancio di prodotti innovativi

Con riferimento alla **domanda 11**, la proposta di estensione della compatibilità di aiuti al sostegno di processi d'innovazione nelle PMI può rappresentare un'opportunità importante per orientare la politica degli Aiuti di Stato nel quadro della Strategia di Lisbona. Rispetto alle specifiche proposte presentate dalla Commissione si potrebbe valutare la possibilità di verificare come inserire e valorizzare, tra gli aiuti compatibili, il trasferimento di innovazione (mainstreaming). Parimenti si potrebbe valutare la possibilità di incrementare la percentuale di intensità, anche in virtù dei massimali adottati nel quadro attuale di R&S per la fase pre-competitiva e delle considerazioni tecniche svolte rispetto alle note difficoltà delle PMI di arrivare a proporsi sul mercato con prodotti tecnologicamente innovativi. In particolare se la formazione del personale (non necessariamente limitata alla gestione e al marketing) non risulta essere un elemento accessorio del progetto complessivo, ma ha un carattere prevalente o esclusivo, si ritiene che per ottenere un effetto incoraggiante per le imprese si dovrebbe fissare un livello di intensità che rappresenti una maggiorazione rispetto a quelle previste nel reg. 68/01.

Con riferimento alla **domanda 12**, come già detto relativamente alla domanda 4, si ritiene che non sia opportuno escludere *tout court* dall'applicazione le grandi imprese, né che sia sempre necessario notificare gli aiuti a queste destinate, pertanto nell'ambito degli aiuti alla ricerca si potrà lasciare uno spazio alle grandi imprese, fermo restando che nell'ambito del regolamento sugli aiuti alle PMI vi siano condizioni più favorevoli.

Sostenere gli intermediari dell'innovazione

Con riferimento alla **domanda 13**, si ritiene di convenire nella sostanza con la proposta della Commissione di prevedere il finanziamento della figura dell'intermediario come promotore di innovatività.

Promuovere la formazione e la mobilità

Con riferimento alla **domanda 14**, sembra riduttivo prevedere l'applicabilità delle norme proposte a figure professionali esclusivamente derivanti dalla formazione universitaria, in un contesto in cui i sistemi di istruzione-formazione professionale, sempre più improntati ad una logica dell'integrazione, mirano ad immettere sul mercato del lavoro figure altamente specializzate non necessariamente provenienti dal mondo accademico.

In riferimento alla **domanda 15**, si ritiene di poter considerare l'ipotesi di prevedere norme disincentivanti nei casi in cui l'Università e/o gli enti di provenienza non intendano riassumere il personale distaccato, al fine di evitare eventuali abusi delle misure, oppure di incentivare l'assunzione del personale distaccato concedendo aiuti all'occupazione alla stregua di aiuti all'occupazione di persone svantaggiate, modificando di conseguenza le norme di cui al Regolamento 2204/2002. Si ritiene infatti che un trattamento analogo a quello dei lavoratori svantaggiati sia da motivare sulla base della destinazione che detto personale occuperà all'interno dell'azienda: settore R&S o dell'innovazione, il rafforzamento dei quali è uno degli obiettivi della politica sugli aiuti all'innovazione.

In generale si coglie l'occasione per ribadire quanto già evidenziato nella risposta alla domanda 11, ossia l'importanza di prevedere nel Regolamento 68/01 maggiorazioni per le intensità di aiuto nei casi di formazione attinenti l'innovazione. Si potrebbe così dare facoltà alle amministrazioni che concedono gli aiuti di scegliere se finanziare dei progetti complessivi (ad esempio nel caso di formazione inserita nel lancio di progetti innovativi o dell'attività degli intermediari dell'innovazione) oppure finanziare autonomamente percorsi formativi attinenti l'innovazione con intensità maggiorate. Si coglie, infine, l'occasione per esprimere disaccordo sulla condizione dell'aiuto secondo la quale il personale assunto non può sostituire altro personale. Come detto sopra, il lavoratore qualificato potrebbe essere trattato con condizioni analoghe a quelle del "lavoratore svantaggiato" e quindi assunto anche per sostituire un altro lavoratore. Se si intende potenziare l'innovazione all'interno delle aziende che, altrimenti non la farebbero, occorre permettere all'azienda stessa di sperimentare cambi di impostazione produttiva, convenienti dal

punto di vista economico e quindi non imponendo assunzioni aggiuntive, ma permettendo che si sostituiscano lavoratori uscenti dall'impresa.

Favorire lo sviluppo dei poli di eccellenza attraverso la collaborazione e la creazione di cluster

Con riferimento alla **domanda 17** si ritiene, in generale, di convenire con l'ipotesi formulata dalla Commissione di prevedere forme di sostegno alla creazione di centri di eccellenza europea. Come la stessa Commissione afferma, l'argomento rappresenta, nel panorama delle politiche territoriali per lo sviluppo dell'innovazione, una novità sulla quale occorre intraprendere un'indagine conoscitiva del fenomeno e delle relative esternalità, attuali e potenziali. In questa sede vale forse la pena focalizzare alcune considerazioni di metodo rispetto alle domande poste dalla Commissione. La specificità e la complessità che queste forme di aggregazione territoriale comportano sia in termini di processi, sia in termini di prodotti, implicano il bisogno di coniugare l'esigenza di un quadro omogeneo di applicazione delle norme con la necessità di criteri e definizioni altamente flessibili. Un eccesso di vincoli e condizioni (come ad esempio eventuali norme prospettate nelle **domande 18 e 20**) comportano il reale rischio di non assecondare la vocazione territoriale di questi fenomeni, finendo per depotenziare l'accessibilità e l'impatto delle misure proposte sui processi di innovazione e di sviluppo locale. Lo stesso aspetto definitorio di cui alla **domanda 16**, ad esempio, potrebbe trovare soluzione se ribaltato in modo positivo e semplificato: immaginando, per ipotesi, di ricomprendere intermediari e cluster all'interno di un'unica categoria complessiva (ad esempio, "soggetti facilitatori dell'innovazione") si potrebbe estendere il campo di applicazione delle norme proposte per gli intermediari dell'innovazione e prevedere una serie di incentivi addizionali per i cluster, nella misura in cui si distinguono dagli intermediari per una serie di criteri da individuare (ad esempio la dimensione comunitaria di incidenza).