



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.9.2005
COM(2005) 436 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE SUGLI AIUTI DI STATO
ALL'INNOVAZIONE**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Principi che disciplinano il controllo degli aiuti di Stato per l'innovazione.....	5
2.1.	Individuare i fallimenti del mercato che frenano l'innovazione	6
2.2.	Lo strumento di aiuto deve riguardare specificamente il fallimento del mercato individuato.....	6
2.3.	Limitare le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi	7
2.4.	Dimensione regionale.....	8
3.	Sostenere l'assunzione di rischi e la sperimentazione	9
3.1.	Favorire la creazione e la crescita of start-up innovative.....	10
3.2.	Ovviare all'insufficiente disponibilità di capitale proprio per aumentare la disponibilità di capitale di rischio nell'UE.....	11
3.3.	Sostenere la sperimentazione tecnologica e i rischi connessi al lancio di prodotti innovativi.....	12
4.	Un contesto imprenditoriale favorevole all'innovazione.....	14
4.1.	Sostenere gli intermediari dell'innovazione.....	14
4.2.	Promuovere la formazione e la mobilità	16
4.3.	Favorire lo sviluppo dei poli di eccellenza attraverso la collaborazione e la creazione di cluster	17
	Allegato: Problemi che rallentano l'innovazione in Europa.....	20

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE SUGLI AIUTI DI STATO ALL'INNOVAZIONE

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

- (1) Come indicato nel piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato, “L'innovazione è connessa con un processo che consente di combinare la conoscenza e la tecnologia con lo sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato per prodotti, servizi e processi commerciali nuovi o più avanzati rispetto a quelli già disponibili sul mercato comune, e comporta un certo grado di rischio”. Il presente documento lancia una **consultazione** per chiedere il parere delle parti interessate circa i miglioramenti specifici da introdurre nella normativa sugli aiuti di Stato all'innovazione, compresi i chiarimenti necessari per rafforzare la certezza del diritto, le nuove possibilità di finanziamento per l'innovazione, la definizione di criteri per rendere gli aiuti più mirati e la semplificazione del contesto normativo.
- (2) Come indicato nella comunicazione intitolata “More Research and Innovation: Investing for Growth and Employment”, che sarà pubblicata prossimamente, l'innovazione è un elemento centrale della politica volta a stimolare la crescita e l'occupazione nell'UE. La politica degli aiuti di Stato può rendere l'economia più innovativa mantenendo la concorrenza sui mercati dei prodotti quale fattore di innovazione e definendo un contesto normativo su cui gli Stati membri possano basarsi per conferire efficacia agli aiuti di Stato per l'innovazione.
- (3) Per predisporre sistemi efficaci atti a promuovere l'innovazione nell'UE si deve cercare in primo luogo di **salvaguardare la concorrenza**. In un mercato funzionante, infatti, la concorrenza incoraggia le imprese a investire nella conoscenza e nell'innovazione, perché da questi investimenti esse ricavano profitti e vantaggi concorrenziali.
- (4) In alcuni casi, tuttavia, gli aiuti di Stato possono contribuire utilmente a stimolare l'innovazione, ovviando ai fallimenti del mercato che frenano il processo di innovazione senza però falsare indebitamente la concorrenza. La Commissione ha individuato una serie di ostacoli al pieno sviluppo dell'innovazione in Europa (vedi allegato). Molti di questi problemi, tuttavia, non possono essere risolti mediante gli aiuti di Stato e richiedono un'impostazione politica più globale. Un volume eccessivo di aiuti potrebbe addirittura compromettere il processo di innovazione, perché ridurrebbe il ruolo insostituibile della concorrenza quale strumento di confronto delle idee e di definizione di una strategia nuova e innovativa per l'ingresso sul mercato. Di conseguenza, la **politica degli aiuti di Stato può avviare solo in parte all'inadeguatezza** dell'innovazione in Europa.

- (5) Il piano d'azione per le tecnologie ambientali¹, ad esempio, mira a promuovere le tecnologie rispettose dell'ambiente e l'innovazione per contribuire al tempo stesso alla tutela dell'ambiente, alla competitività e alla crescita. Lo sviluppo dell'ecoinnovazione, fondamentale per un futuro sostenibile dal punto di vista ambientale, è ostacolato da barriere di carattere economico. I prezzi di mercato, in particolare, rispecchiano i costi economici diretti e non il costo dell'inquinamento ambientale (ad esempio i costi sanitari derivanti dall'inquinamento atmosferico urbano). Ciò spiega perché le imprese, che non possono permettersi il lusso di mostrarsi caritatevoli in un mercato competitivo, riducano sistematicamente gli investimenti nelle tecnologie ambientali. Offrendo incentivi economici specifici, quindi, si può contribuire a promuovere la diffusione delle tecnologie ambientali.
- (6) La Commissione ritiene che, a questo stadio, non sia necessario elaborare un nuovo contesto specifico, riservato agli aiuti di Stato per l'innovazione, basandosi su una definizione astratta del concetto di "innovazione", tanto più che ci si dirige verso una semplificazione della normativa CE sugli aiuti di Stato. Le **attività concrete e mirate in materia di innovazione** oggetto della presente consultazione intendono ovviare ai fallimenti del mercato che frenano l'innovazione. Gli aiuti di Stato di cui beneficerebbero compenseranno probabilmente gli eventuali effetti negativi in termini di concorrenza e di scambi commerciali. Per individuare tali misure, la Commissione si è avvalsa di un **metodo** conforme all'impostazione economica illustrata nel piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato. Le nuove norme saranno inserite anzitutto in un quadro per l'R&S e l'innovazione, ma figureranno anche negli orientamenti sul capitale di rischio, nella disciplina ambiente e nell'esenzione generale per categoria (evitando quindi gli obblighi di notifica per gli Stati membri).
- (7) Sono state selezionate le seguenti attività connesse all'innovazione:
- attività che **favoriscono l'assunzione di rischi e la sperimentazione** contribuendo inoltre a colmare il divario tra le conoscenze tecnologiche e il mercato
 - attività (servizi e infrastrutture per le imprese) volte a migliorare il **contesto aziendale generale per l'innovazione**.
- (8) La Commissione desidera ricevere osservazioni particolareggiare sull'adeguatezza e sulla concezione di ciascuna **delle misure proposte**.
- (9) Si pongono inoltre domande più specifiche a cui la Commissione chiede di rispondere nel modo più esauriente possibile.
- (10) I risultati della consultazione serviranno a elaborare nuove e chiare regole, da inserire negli strumenti giuridici sugli aiuti di Stato, che definiranno i limiti entro i quali gli aiuti di Stato all'innovazione possono essere considerati compatibili con il mercato comune. Spetterà poi agli Stati membri utilizzare le loro risorse in modo più razionale e adottare misure efficaci per promuovere l'innovazione nell'UE.

¹ COM(2004) 38 del 28.1.2004.

- (11) La Commissione prega di trasmettere eventuali osservazioni sulla presente comunicazione **entro il 21 novembre 2005**. Le osservazioni devono essere inviate per posta elettronica alla Commissione europea all'indirizzo STATEAIDGREFFE@CEC.EU.INT, indicando il riferimento Consultazione sugli aiuti di Stato per l'innovazione, o per posta ordinaria al seguente indirizzo:

DG Concorrenza

Protocollo degli aiuti di Stato

SPA 3, Ufficio 6/5

B-1049 Bruxelles

Belgio.

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?

2. PRINCIPI CHE DISCIPLINANO IL CONTROLLO DEGLI AIUTI DI STATO PER L'INNOVAZIONE

- (12) Gli aiuti di Stato per l'innovazione possono essere autorizzati dalla Commissione a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE. In linea con i principi indicati nel piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato, la valutazione generale per l'approvazione di un aiuto di Stato all'innovazione deve tener conto dei seguenti criteri:
- (a) deve essere individuato con certezza un fallimento del mercato
 - (b) lo strumento di aiuto deve ovviare al fallimento del mercato individuato:
 - l'aiuto di Stato dev'essere lo strumento politico appropriato
 - l'aiuto deve produrre un effetto incentivante, generando cioè altre attività connesse all'innovazione
 - l'aiuto dev'essere proporzionale al problema che si affronta
 - (c) le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi vanno limitati, in modo tale che l'aiuto non risulti, nel complesso, contrario all'interesse comune.
- (13) Attraverso questa valutazione generale si può definire una serie di criteri normativi su cui basarsi per adottare norme ex ante in materia di aiuti di Stato per l'innovazione (da inserire negli orientamenti, nella disciplina o nell'esenzione per categoria). Applicando il metodo suddetto si individueranno le attività concrete per le quali possono essere autorizzati gli aiuti di Stato, sempre che rispondano a tutta una serie di norme e di criteri. Ci si può inoltre avvalere dell'esperienza acquisita in passato per individuare le attività e definire norme appropriate. Le norme ex-ante saranno elaborate secondo i criteri contenuti nel presente documento. La valutazione generale non sarà utilizzata

per accertare la compatibilità delle singole notifiche. A questo stadio, inoltre, il documento è puramente consultivo.

2.1. Individuare i fallimenti del mercato che frenano l'innovazione

- (14) Si parla di “**fallimento del mercato**” quando il mercato non organizza la produzione in maniera efficiente. Come risulta dal Vademecum sull'innovazione², le imprese private potrebbero essere restie a innovare, perché ritengono di non poter sfruttare appieno i vantaggi che comporta l'innovazione come bene pubblico e perché possono non essere consapevoli degli effetti positivi dell'innovazione (esternalità). In questi casi, gli aiuti di Stato che forniscono un sostegno diretto alle imprese possono rivelarsi uno strumento atto a compensare i fattori sfavorevoli di rischio/profitto legati all'innovazione. Gli altri fallimenti del mercato individuati nel Vademecum sono legati ai seguenti fattori: diffusione inadeguata delle informazioni, inefficienza dei mercati dei capitali e non corrispondenza tra le qualifiche offerte e quelle richieste dal mercato del lavoro. L'innovazione, infine, può essere frenata anche da un fallimento del mercato dovuto a problemi di coordinamento.
- (15) La gravità dei fallimenti del mercato che frenano l'innovazione varia a seconda delle imprese e del tipo di attività. Basandosi sull'esperienza acquisita in passato, il Vademecum stabilisce tre principi fondamentali: i) le piccole e medie imprese risentono dei fallimenti del mercato più delle grandi imprese³; ii) i fallimenti del mercato si ripercuotono maggiormente sulle imprese di recente creazione; iii) l'ampiezza dei fallimenti del mercato è inversamente proporzionale ai loro effetti distorsivi nelle caso delle attività lontane dal mercato (ad esempio, la formazione).
- (16) Le imprese e le attività innovative, inoltre, hanno una dinamica specifica che può modificare rapidamente le condizioni di mercato. Di norma, i fallimenti del mercato tendono a diminuire col passare del tempo, ad esempio perché il mercato in questione è maturato e perché le informazioni sono state diffuse in modo più efficace.
- (17) Nel caso della cooperazione transfrontaliera o della cooperazione tra diversi partner, i fallimenti del mercato raggiungono dimensioni più ampie a causa di problemi di coordinamento e del fatto che l'innovazione costituisce un bene pubblico. Ciò vale anche per i fallimenti del mercato connessi a progetti i cui risultati vengono diffusi su più larga scala o che consentono un accesso non discriminatorio ai risultati della ricerca. Sarebbe quindi opportuno ricompensare l'efficienza in termini di coordinamento e di diffusione.

2.2. Lo strumento di aiuto deve riguardare specificamente il fallimento del mercato individuato

– *Gli aiuti di Stato sono uno strumento politico appropriato?*

- (18) L'esperienza dimostra quanto sia difficile prevedere quali prodotti e servizi innovativi avranno successo sul mercato. Anziché concentrarsi sulle attività il cui successo è

² SEC(2004) 1453 del 15.11.2004.

³ In realtà, non si sa con certezza in che misura i fallimenti del mercato si ripercuotano sulle grandi imprese. Le piccole e medie imprese (PMI) sono definite, insieme alle microimprese, in una raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 - documento C(2003) 1422.

garantito, quindi, i finanziamenti pubblici dovrebbero promuovere l'innovazione ottimizzando il contesto in cui operano le imprese.

– *Effetto incentivante*

- (19) Gli aiuti di Stato per l'innovazione devono avere un effetto incentivante e indurre i beneficiari a modificare opportunamente il loro comportamento. Gli aiuti vanno concessi solo quando sia dimostrato che sono indispensabili all'avvio delle attività innovative proposte.
- (20) Gli aiuti di Stato possono assumere forme diverse. Anche se, di norma, si tiene conto solo dell'equivalente e dell'intensità dell'aiuto, i suoi effetti incentivanti possono variare a seconda della forma (sovvenzione diretta, prestito rimborsabile, riduzione d'imposta o garanzia).

– *Proporzionalità*

- (21) L'aiuto deve inoltre essere proporzionato al fallimento del mercato. Occorre verificare l'impossibilità di correggere il fallimento del mercato mediante misure meno distorsive (che abbiano carattere generale oppure che comportino aiuti di minore entità o di durata più breve). Gli aiuti devono avere un'entità e una durata limitate ed essere soggetti a valutazione affinché sia possibile interromperli se non si ottengono i risultati auspicati.

2.3. Limitare le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi

- (22) Considerata la prossimità al mercato di certe fasi delle attività innovative, è ancora più indispensabile limitare le distorsioni della concorrenza e le ripercussioni sul commercio per evitare che l'aiuto sia contrario all'interesse comune.
- (23) È opinione comune che riducendo l'importo e l'intensità dell'aiuto si limitino anche le distorsioni della concorrenza. L'entità degli effetti distorsivi sulla concorrenza, inoltre, dipende anche dal potere di mercato dei beneficiari.
- (24) Le norme sugli aiuti di Stato per l'innovazione devono essere elaborate in funzione dell'effetto moltiplicatore sulla concorrenza. Mentre agli aiuti di Stato per le **PMI** e/o le **attività lontane dal mercato** possono applicarsi norme procedurali meno complesse e un esonero dall'obbligo di notifica (o perlomeno procedure di approvazione semplificate), gli aiuti di Stato alle grandi imprese o alle imprese con una quota di mercato considerevole possono essere autorizzati solo previa inchiesta della Commissione.
- (25) La Commissione ritiene che sia molto rischioso autorizzare aiuti all'innovazione non tecnologica sulla base di norme ex-ante, poiché questo concetto comprende praticamente tutte le normali attività dei beneficiari. Allo stadio attuale, si propone di circoscrivere l'applicazione delle norme ex-ante sugli aiuti di Stato per l'innovazione

alle attività connesse all'**innovazione tecnologica**⁴, così da limitare i rischi di elusione delle norme e le distorsioni della concorrenza.

- (26) Sarebbe inoltre preferibile selezionare i beneficiari degli aiuti secondo criteri **aperti, trasparenti e non discriminatori**, onde evitare di favorire indebitamente certe imprese e ridurre in tal modo sia le distorsioni della concorrenza che le ripercussioni negative sugli scambi. Un modo di limitare questi effetti consiste, ad esempio, nell'abolire le discriminazioni basate sullo Stato membro di origine.
- (27) È altrettanto importante evitare di scoraggiare l'iniziativa privata. A causa degli aiuti di Stato, infatti, potrebbe risultare non redditizio per le imprese private sviluppare le loro attività su un mercato dove tutte le imprese vengono sovvenzionate. La presenza di esternalità di rete aumenta considerevolmente i rischi, poiché chi vince prende tutto. I governi dovrebbero usare gli aiuti di Stato per **incoraggiare il settore privato a partecipare finanziariamente**, e non per dissuaderlo. A tal fine, sarebbe opportuno limitare la durata e l'entità degli aiuti di Stato, che potrebbero avere anche carattere decrescente.

2.4. Dimensione regionale

- (28) Poiché l'innovazione assume spesso una forma regionale, la Commissione si è impegnata a sostenere i poli d'innovazione e di eccellenza regionali. Molte delle norme vigenti sugli aiuti di Stato possono essere utilizzate per favorire lo sviluppo regionale (aiuti regionali all'investimento, aiuti alle PMI, alla formazione, all'occupazione, all'R&S, ecc.). Bisogna chiedersi, in particolare, se le considerazioni inerenti alla politica di coesione e le misure prese per ovviare ai fallimenti del mercato che frenano il processo di innovazione debbano essere esaminate separatamente o congiuntamente. Non sempre, infatti, la gravità dei fallimenti del mercato è riconducibile a un livello di ricchezza inferiore, e non sempre è chiaro fin dall'inizio se i fallimenti del mercato siano più frequenti in alcune regioni che in altre.
- (29) Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale sono attualmente il principale strumento di coesione regionale attraverso gli aiuti di Stato. Alcuni strumenti orizzontali (come la disciplina ambiente e l'esenzione generale per categoria a favore delle PMI) prevedono tuttavia maggiorazioni regionali per aumentare l'intensità degli aiuti nelle zone assistite. In linea di massima, gli aiuti all'innovazione possono essere cumulati con gli aiuti regionali poiché riguardano spese ammissibili diverse; sono inoltre possibili maggiorazioni regionali.
- (30) Non sempre le maggiorazioni regionali, indicate nel caso dei problemi di coesione, costituiscono la soluzione più adatta in considerazione della dimensione geografica dei fallimenti del mercato e delle restrizioni di concorrenza nel settore dell'innovazione.

⁴ Secondo la definizione che figura a pagina 9 del manuale di Oslo, per "innovazione tecnologica di prodotto" s'intende la realizzazione/commercializzazione di un prodotto più efficace/con prestazioni potenziate onde fornire al consumatore servizi nuovi o migliori. Per "innovazione tecnologica di processo" s'intende l'applicazione/adozione di metodi di produzione e di distribuzione nuovi o nettamente più avanzati. In tale contesto possono essere introdotti, separatamente o contemporaneamente, cambiamenti riguardanti le attrezzature, le risorse umane e i metodi di lavoro. (Manuale di Oslo: Orientamenti proposti per la raccolta e l'interpretazione di dati relativi all'innovazione tecnologica; 1997; OCSE e Commissione europea, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.OCSE.org/dataOCSE/35/61/2367580.pdf>).

- (31) Bisogna chiedersi quindi se sia opportuno inserire disposizioni supplementari specifiche relative agli aspetti regionali nelle norme sugli aiuti di Stato per l'innovazione. La Commissione esaminerà tutti i suggerimenti su come ovviare all'eventuale incidenza delle differenze geografiche sui fallimenti del mercato e sulle restrizioni di concorrenza, a complemento (o in sostituzione) delle maggiorazioni di coesione regionali.

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?

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?

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?

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.

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?

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?

3. SOSTENERE L'ASSUNZIONE DI RISCHI E LA SPERIMENTAZIONE

- (32) I progetti e le imprese di natura innovativa comportano un notevole rischio di insuccesso e possono richiedere investimenti molto ingenti. Gli investitori privati possono essere dissuasi dal finanziarli dalle asimmetrie d'informazione, che aumentano considerevolmente i costi di transazione legati alla valutazione e al monitoraggio dei rischi per i progetti e le imprese di natura innovativa, nonché, in alcuni casi, dalla mancanza di garanzie (fallimenti sui mercati dei capitali). Le società possono essere riluttanti a investire nell'innovazione per gli stessi motivi e/o perché ritengono di non poterne sfruttare i vantaggi (fallimenti del mercato connessi alle esternalità e all'innovazione come bene pubblico).
- (33) Gli aiuti di Stato possono ovviare in parte a questi fallimenti del mercato, favorendo quindi altre attività innovative e attirando finanziamenti privati complementari. La

Commissione ha individuato tre settori che sono esposti a questo tipo di fallimenti del mercato e dove la concessione di aiuti di Stato mirati può diventare un strumento necessario ed efficace: i) sostegno alla creazione e alla crescita di start-up innovative; ii) capitale di rischio e iii) sostegno alla sperimentazione e alla commercializzazione.

3.1. Favorire la creazione e la crescita of start-up innovative

- (34) **Fallimento del mercato individuato e adeguatezza degli aiuti:** Le start-up e le PMI innovative, indispensabili all'innovazione e al rinnovamento dell'industria, risentono tuttavia dei numerosi fallimenti del mercato, che frenano il processo di innovazione, e devono far fronte, in particolare, a notevoli problemi di finanziamento per mancanza di capitale interno e/o delle garanzie necessarie per ottenere i fondi. Sebbene esistano soluzioni basate sul funzionamento del mercato (come il capitale di avviamento e i business angels), possono essere necessari aiuti di Stato per finanziare efficacemente le start-up innovative.
- (35) **Effetto incentivante e proporzionalità:** Nell'elaborare norme sugli aiuti di Stato in questo settore si può presupporre l'esistenza di un effetto incentivante nel caso delle start-up innovative (definite in appresso). Per garantire la proporzionalità, tuttavia, occorre limitare l'importo e la durata degli aiuti.
- (36) **Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi:** In linea di massima, il sostegno alle start-up dovrebbe incidere in misura limitata sugli scambi e sulla concorrenza. Se non sono abbastanza mirati, tuttavia, i finanziamenti pubblici a favore delle start-up innovative rischiano di sostenere start-up non redditizie e di tagliare fuori il capitale privato. Si devono quindi adottare norme tali da garantire che i finanziamenti siano limitati nel tempo e che non risultino compromessi gli incentivi di redditività.
- (37) Tenendo conto di quanto precede e della necessità di ridurre le formalità burocratiche, la Commissione ritiene che gli aiuti di Stato debbano essere assegnati in base a una definizione delle start-up innovative che non richieda ulteriori precisazioni in merito ai "costi ammissibili".
- (38) **Norme proposte:** secondo la definizione proposta, le start-up innovative devono rispondere ai due criteri seguenti:
- avviamento: esistere da meno di [5 anni], avere dimensioni limitate (cfr. la definizione delle PMI, segnatamente l'indipendenza dalle grandi imprese) e non occupare più di [50 dipendenti]);
 - innovatività: i) il beneficiario deve dimostrare che i suoi prodotti e processi sono tecnologicamente nuovi o nettamente migliorati rispetto a quanto di meglio viene prodotto dal suo settore nella Comunità e che comportano un rischio di fallimento tecnologico o industriale *oppure* ii) le spese di R&S devono rappresentare almeno il [15%] delle spese complessive del beneficiario.
- (39) Si potrebbero applicare le norme seguenti per la concessione degli aiuti di Stato:
- (1) esenzione del [50%] dai contributi sociali e dalle altre imposte locali/regionali (non legate agli utili) fino a [5 anni] dopo il finanziamento e per un massimo

di [5 anni], purché gli utili siano reinvestiti nella società o in anticipi rimborsabili

- (2) possibilità di concedere aiuti fino a 1 milione di euro, per un periodo di tre anni, a una start-up innovativa senza restrizioni specifiche per quanto riguarda i costi ammissibili e a condizione che: i) l'importo erogato non sia cumulato con altri aiuti di Stato; ii) il beneficiario non sia un'impresa in difficoltà⁵, iii) la società riceva l'aiuto una tantum.

Domanda 8) Condividi 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?

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].

3.2. Ovvviare alla carenza di capitale proprio per aumentare la disponibilità di capitale di rischio nell'UE

- (40) **Fallimento del mercato individuato e adeguatezza degli aiuti:** Il capitale di rischio è fornito prevalentemente da operatori privati. Le norme che disciplinano attualmente gli aiuti di Stato a favore del capitale di rischio evidenziano tuttavia un'insufficiente disponibilità di capitale proprio nell'UE e riconoscono che i fallimenti del mercato connessi alle asimmetrie/carenze d'informazione e ai costi di transazione possono giustificare la concessione di aiuti di Stato. In tale contesto, i fallimenti del mercato connessi all'innovazione sminuiscono l'efficacia dei finanziamenti azionari alle aziende. Sebbene i fallimenti del mercato siano in genere più gravi nelle prime fasi della vita di un'impresa, gli aiuti di Stato possono rivelarsi utili anche a uno stadio successivo, per esempio nella fase post-avviamento (cioè alla fine della fase iniziale e all'inizio della fase di espansione, quando occorrono ulteriori finanziamenti). In occasione della seconda conferenza ministeriale dell'OCSE sulle PMI, tenutasi nel giugno 2004, il gruppo di lavoro dell'OCSE sulle PMI e l'imprenditoria ha pubblicato una relazione che individua esplicitamente questa carenza del mercato⁶.
- (41) **Effetto incentivante e proporzionalità:** Nell'elaborare norme sugli aiuti di Stato in questo settore si può dare per scontata l'esistenza di un effetto incentivante a livello delle PMI. Per garantire la proporzionalità, tuttavia, occorre limitare l'importo e la durata degli aiuti.
- (42) **Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi:** In linea di massima, il sostegno alle PMI dovrebbe incidere in misura molto limitata sugli scambi e sulla concorrenza. Se non sono abbastanza mirati, tuttavia, i finanziamenti pubblici a favore delle PMI rischiano di sostenere start-up non redditizie e di tagliare fuori il capitale

⁵ Definita nella comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà - GU C 244 dell'1.10.2004.

⁶ DSTI/IND/PME(2002)12/def. del 25.5.2004.

privato, il che è in contraddizione con l'esigenza di creare mercati del private equity. Si devono quindi adottare norme che garantiscano un'adeguata partecipazione degli investitori privati, limitino la durata dei finanziamenti e mantengano gli incentivi per stimolare la redditività.

- (43) **Norme proposte:** Si potrebbe introdurre una maggiore flessibilità, rispetto alle norme attuali, per la valutazione degli aiuti erogati sotto forma di capitale di rischio ai sensi della comunicazione sugli aiuti di Stato e sul capitale di rischio, di prossima scadenza e attualmente in fase di revisione. La Commissione valuterà se sia necessario adeguare gli attuali livelli di tranche di investimenti di protezione per tener conto della mutata situazione dei mercati del capitale di rischio in Europa e della sua probabile evoluzione. La Commissione esaminerà inoltre l'opportunità di aumentare la flessibilità per quanto riguarda le tranche d'investimento e la possibilità di concedere esenzioni per categoria.
- (44) Ora come ora, la partecipazione statale nei fondi di capitale di rischio non può superare il 50% del totale (70% nelle zone assistite). La Commissione potrebbe eventualmente aumentare detto massimale, ma solo per i fondi riservati agli investimenti nella fase di avviamento.
- (45) La Commissione potrebbe eventualmente adottare **disposizioni specifiche per le fasi post-avviamento** onde agevolare la crescita delle imprese senza impedire l'uscita degli investitori in capitale di rischio, autorizzando il cumulo degli aiuti alle PMI con quelli erogati nel quadro della normativa applicabile al capitale di rischio, mediante prestiti garantiti (a tassi meno favorevoli di quelli concessi alle start-up) o mediante anticipi rimborsabili con termini di rimborso più brevi.

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?

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

- (46) **Fallimento del mercato individuato e adeguatezza degli aiuti:** La normativa vigente vieta di concedere aiuti di Stato alle attività di R&S che vanno al di là della creazione del primo prototipo. Essendo più vicine al mercato, queste attività rischiano di falsare notevolmente la concorrenza e di alterare le condizioni degli scambi. In certi casi, tuttavia, le attività sono esposte ai fallimenti del mercato descritti in precedenza. Le piccole imprese, ad esempio, possono aver bisogno di finanziamenti esterni per realizzare prototipi su larga scala, anche se questi prototipi sono commercializzabili, o di finanziamenti supplementari per sperimentare i nuovi prodotti sul mercato.
- (47) **Effetto incentivante e proporzionalità:** Il problema riguarda in modo particolare le PMI, poiché i costi associati a queste attività possono assumere proporzioni ragguardevoli. Trattandosi di attività vicine al mercato, tuttavia, l'intensità degli aiuti deve essere limitata.
- (48) **Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi:** Visto che le attività di sperimentazione e di commercializzazione rientrano talvolta nelle normali attività

dell'impresa, si propone di riservare gli aiuti di Stato all'innovazione tecnologica e alle PMI.

(49) **Norme proposte:** Determinate attività potrebbero essere incluse nell'ultima fase dell'R&S (il cosiddetto stadio "precompetitivo"), che diventerebbe quindi una fase di "sviluppo sperimentale" e potrebbe beneficiare degli aiuti.

(50) Per venire in aiuto alle PMI, si potrebbe stabilire quanto segue:

(a) potrebbero essere considerate aiuti compatibili le seguenti attività (oltre a quelle che rientrano nel quadro attuale per l'R&S):

– realizzazione di prototipi utilizzabili per scopi commerciali e di progetti pilota destinati a esperimenti tecnologici e/o commerciali, quando il prototipo è necessariamente il prodotto finale e il suo costo di fabbricazione è troppo alto per poterlo usare soltanto a fini di dimostrazione e di convalida

– valutazioni tecniche e studi di fattibilità preparatori al lancio di un nuovo prodotto, compresi i costi connessi al software e alla modellizzazione computerizzata per gli esperimenti tecnologici e/o commerciali; costi di sperimentazione e di laboratorio

– spese di adeguamento delle tecnologie a specifiche di produzione particolari e di ottimizzazione del processo di fabbricazione, fino ai primi lotti di produzione

– costi di commercializzazione connessi al design tecnologico;

– formazione alla gestione e al marketing

(b) i costi ammissibili devono essere simili a quelli attualmente coperti nell'ambito dell'R&S

(c) forme e condizioni degli aiuti:

– intensità degli aiuti limitata al [15%]

– sovvenzioni, prestiti agevolati o garantiti, anticipi rimborsabili concessi a condizioni agevolate;

– necessità di collegare le attività suddette a un progetto specifico di R&S eseguito dall'impresa stessa o da un'altra impresa

– gli aiuti devono riguardare prodotti e processi tecnologicamente nuovi o nettamente migliorati rispetto a quanto di meglio viene prodotto dal settore nella Comunità e che comportano un rischio di fallimento tecnologico o industriale.

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?

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?

4. UN CONTESTO IMPRENDITORIALE FAVOREVOLE ALL'INNOVAZIONE

4.1. Sostenere gli intermediari dell'innovazione

- (51) Gli intermediari dell'innovazione sono organismi pubblici o privati che forniscono infrastrutture e servizi alle imprese che svolgono attività innovative. La consultazione relativa al Vademecum sull'innovazione ha messo in luce un'insufficiente copertura di questi intermediari nell'ambito dell'attuale normativa sugli aiuti di Stato, cosa che potrebbe averne ostacolato lo sviluppo. Occorre regolamentare sia i casi in cui l'aiuto viene trasmesso ai beneficiari finali sia quelli in cui l'aiuto è destinato all'intermediario.
- (52) **Fallimento del mercato individuato e adeguatezza degli aiuti:** Gli intermediari dell'innovazione possono fornire servizi e infrastrutture alle imprese per ovviare ai fallimenti del mercato causati da una diffusione inadeguata delle informazioni, da esternalità o da problemi di coordinamento. Può capitare, tuttavia, che il prezzo di mercato dei servizi sia troppo elevato per le start-up e le PMI e che il mercato sia troppo poco sviluppato perché gli operatori privati desiderino entrarvi. Gli aiuti di Stato permetterebbero al tempo stesso di modificare gli incentivi e di aumentare la domanda e l'offerta dei servizi forniti dagli intermediari dell'innovazione.
- (53) **Effetto incentivante e proporzionalità:** La presenza di un effetto incentivante, che viene data per scontata per le piccole imprese, deve invece essere dimostrata nel caso delle medie imprese. È opinione comune che il fenomeno non riguardi le grandi imprese. Il principio di proporzionalità impone di limitare l'ammontare e la durata degli aiuti; gli intermediari dell'innovazione devono essere accessibili a tutti ed evitare le discriminazioni tra imprese.
- (54) **Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi:** Per limitare le distorsioni sarebbe opportuno riservare gli aiuti alle sole PMI. Le grandi imprese devono pagare prezzi normali, senza beneficiare di alcuna agevolazione. Gli aiuti di Stato diretti a favore degli intermediari dell'innovazione rischiano peraltro di ostacolare lo sviluppo di mercati privati sostenibili e di escludere l'iniziativa privata.
- (55) **Norme proposte:** La politica attuale in materia autorizza solo gli aiuti di Stato trasmessi ai beneficiari finali. La Commissione ritiene che se i beneficiari realizzano un margine di utile, anche minimo, l'aiuto non possa essere concesso.
- (56) Alla stregua dell'R&S, gli intermediari dell'innovazione possono svolgere attività di pubblico interesse che tuttavia non possono essere separate distintamente dalle attività economiche e sono quindi soggette alle norme sugli aiuti di Stato. Queste attività possono essere finanziate integralmente dallo Stato purché non siano orientate al mercato e non comportino vantaggi selettivi per determinate imprese.
- (57) Gli aiuti di Stato possono essere autorizzati solo quando sussistono le seguenti condizioni:

- (a) gli aiuti devono servire unicamente ad acquistare un serie di servizi ben precisi, definiti nell'ambito di regimi specifici, tra cui:
- la ricerca e l'identificazione di progetti innovativi;
 - servizi di consulenza alle imprese, tra cui: ricerca, individuazione di una sede adeguata per l'impresa (ad esempio all'interno di un cluster) e/o di eventuali partner, predisposizione dei collegamenti necessari; consulenza strategica e formazione sia nella fase di incubazione che dopo la creazione; sostegno tecnologico ai progetti innovativi; consulenza per l'acquisizione, la tutela e lo scambio dei diritti di proprietà intellettuale e per gli accordi di licenza; consulenza sull'uso delle norme;
 - fornitura di infrastrutture (ad esempio gli uffici) e di banche dati per la ricerca delle tecnologie esistenti e di partner per i trasferimenti di tecnologia; servizi riguardanti i marchi di qualità, le prove e la certificazione.
- (b) Gli aiuti possono servire unicamente ad acquistare i servizi suddetti da intermediari dell'innovazione ben definiti. Sull'esempio della rete europea dei CII, la Commissione propone di definire gli "intermediari dell'innovazione" in funzione dei servizi che forniscono, in qualità di organismi pubblici o privati, alle PMI e agli imprenditori innovativi. Per essere considerata un intermediario dell'innovazione, una persona giuridica deve fornire in particolare:
- i servizi specifici definiti più sopra
 - almeno una delle seguenti infrastrutture: uffici completamente attrezzati per l'incubazione dei progetti innovativi; locali e materiale per la formazione; laboratori; strutture di prova e di certificazione
 - diffusione di informazioni sui servizi forniti e sui risultati ottenuti.
- (c) Le PMI potrebbero ricevere gli aiuti di Stato attraverso dei "buoni per i servizi d'innovazione", per un massimo di 200 000 euro scaglionati su tre anni (indipendentemente dagli eventuali contributi *de minimis*), onde acquistare servizi da intermediari dell'innovazione fino a concorrenza di tale importo.
- (58) Gli aiuti diretti agli intermediari dell'innovazione dovrebbero essere autorizzati solo per le attività di pubblico interesse (vedi sopra). La Commissione ritiene tuttavia che gli aiuti concessi ai clienti che utilizzano queste strutture possano contribuire a sviluppare il mercato per gli intermediari dell'innovazione e dare loro un sostegno indiretto.

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?

4.2. Promuovere la formazione e la mobilità

- (59) **Fallimento del mercato individuato e adeguatezza degli aiuti:** Per stimolare l'innovazione nell'UE occorre garantire una formazione di alto livello e un'adeguata mobilità fra i ricercatori, gli ingegneri e il resto del personale. Le qualifiche offerte potrebbero non corrispondere a quelle richieste dal mercato del lavoro. La Commissione considera estremamente positiva la formazione del personale in materia di imprenditoria, creatività, gestione dei cambiamenti e altri aspetti connessi all'innovazione. Nello stesso ordine di idee, l'assunzione di ricercatori e ingegneri altamente qualificati contribuirebbe e mettere in pratica i risultati della ricerca. Le iniziative non contemplate dall'attuale regolamento sull'esenzione per categoria⁷ potrebbero quindi beneficiare di aiuti di Stato ed essere dispensate, entro certi limiti, dall'obbligo di notifica. Si potrebbero inoltre incoraggiare i prestiti e gli scambi di personale tra università, grandi imprese e PMI.
- (60) **Effetto incentivante e proporzionalità:** Si può presupporre l'esistenza di un effetto incentivante per le start-up e le piccole imprese, sempre che gli aiuti non servano unicamente a sostituire altri dipendenti. Nel caso delle medie imprese, l'effetto incentivante dovrebbe essere dimostrato, specialmente nella fase di sviluppo. Per quanto riguarda i prestiti di personale delle grandi imprese alle PMI, si dovranno fornire prove chiare e concrete dell'effetto incentivante dimostrando, ad esempio, che il prestito temporaneo di personale è indispensabile alla realizzazione del progetto.
- (61) **Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi:** Gli aiuti sarebbero riservati alle PMI. Le università e le grandi imprese che distaccano personale presso una PMI (PMI ospitante) riceverebbero un indennizzo. Le grandi imprese coinvolte negli scambi di personale con le PMI non dovrebbero appartenere allo stesso gruppo. La durata e l'importo degli aiuti dovrebbero essere limitati.

(62) Norme proposte

Aiuti alle PMI:

- Costi di assunzione ammissibili: spese di personale per ricercatori e ingegneri altamente qualificati
- Costi di formazione del personale in relazione al progetto
- Intensità lorda degli aiuti: non superiore al [35%]
- Durata limitata nell'ambito del progetto, con un massimo di [3 anni] per impresa
- Condizione: si deve dimostrare che il personale assunto non servirà unicamente a sostituire altro personale

Indennizzo per l'università o l'impresa che presta personale a una PMI:

- Costi ammissibili: spese di personale sostenute negli ultimi due anni dall'università o dall'impresa di origine per ricercatori e ingegneri altamente qualificati

⁷ Regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alla formazione - GU L 10 del 13.1.2001.

- Importo dell'aiuto: costo legato al prestito di personale
- Durata limitata nell'ambito del progetto, con un massimo di [3 anni]

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

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?

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

- (63) La comunicazione della Commissione intitolata “Costruire il SER della conoscenza al servizio della crescita”⁸ annovera tra gli obiettivi del Settimo programma quadro di ricerca il rafforzamento della capacità di ricerca e innovazione nell'intero territorio europeo nonché lo sviluppo e il potenziamento dei poli di eccellenza europei in vari settori. I poli di eccellenza sono cluster regionali orientati alla ricerca in grado di attirare i ricercatori, gli investitori e gli operatori principali di un dato settore in termini di spesa per l'R&S; il loro contributo alla competitività globale dell'Europa può rivelarsi determinante.
- (64) **Fallimento del mercato individuato e adeguatezza degli aiuti:** I cluster raggruppano, di norma, start-up innovative, PMI, grandi imprese, università o istituti di ricerca che operano in un dato settore e in una determinata regione e che stimolano l'attività innovativa promuovendo le interazioni. 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. In alcuni casi, tuttavia, i fallimenti del mercato (come le esternalità e i problemi di coordinamento) ostacolano la creazione e lo sviluppo dei cluster come poli di eccellenza. Gli enti pubblici di ricerca che collaborano con l'industria generano esternalità positive, ma risentono spesso in misura maggiore dei fallimenti del mercato. Gli aiuti di Stato possono quindi ovviare a questi fallimenti del mercato.
- (65) **Effetto incentivante e proporzionalità:** Gli aiuti di Stato devono essere mirati, in modo che le imprese e le università/gli istituti di ricerca decidano di impegnarsi e di investire in attività connesse all'innovazione all'interno del cluster.
- (66) **Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi:** Gli aiuti di Stato per la cooperazione e la creazione di cluster non devono essere usati per eludere le restrizioni sugli aiuti all'investimento al di fuori delle regioni assistite. Per ottenere questi aiuti occorre dimostrare che i vantaggi connessi alla creazione di cluster superano l'effetto negativo sulla concorrenza. Di conseguenza, le norme ex ante che autorizzano gli aiuti di Stato per la collaborazione e la creazione di cluster devono applicarsi unicamente

⁸ COM(2005) 118 del 6.4.2005.

alle PMI e agli enti che forniscono infrastrutture tali da generare esternalità positive (come le università o gli istituti di ricerca).

- (67) **Norme proposte:** La Commissione ha individuato diverse misure atte a sostenere la collaborazione e la creazione di cluster. Trattandosi tuttavia di un settore nuovo per quanto riguarda gli aiuti di Stato, non esiste una prassi consolidata e l'esperienza acquisita è piuttosto limitata. La Commissione desidera quindi ricevere contributi supplementari in merito a determinati aspetti illustrati nelle domande in appresso.
- (68) Secondo la normativa attuale in materia di R&S, in caso di collaborazione tra l'industria e gli enti pubblici l'industria deve sostenere integralmente il costo del progetto o cedere all'ente pubblico tutti i diritti di proprietà intellettuale per evitare che i pagamenti vengano classificati come aiuti di Stato. Occorre modificare questa disposizione ripartendo i diritti tra i partner su base proporzionale in funzione del contributo di ciascuno.
- (69) Ai sensi della normativa attuale in materia di R&S, ogniqualvolta la Commissione conclude che un aiuto è destinato a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo, l'aiuto in questione può beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b).
- (70) Si potrebbe autorizzare, ad esempio, la concessione di un aiuto di Stato sotto forma di esenzioni fiscali o di anticipi rimborsabili quando vengano creati un centro di ricerca, un'università privata o un organismo equivalente per sostenere un cluster.
- (71) Nel quadro delle norme suddette, inoltre, si potrebbero autorizzare anche aiuti di Stato per le infrastrutture che sarebbero giustificati, per esempio, se il loro obiettivo fosse quello di dare accesso alle reti a larga banda nelle zone "grigie" o "bianche", dove la copertura è inesistente o insufficiente. Più in generale, gli aiuti alle infrastrutture che sostengono l'innovazione potrebbero essere autorizzati ogniqualvolta siano garantiti la neutralità tecnologia e il libero accesso.

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?

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?

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?

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.)?

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?

ALLEGATO: PROBLEMI CHE RALLENTANO L'INNOVAZIONE IN EUROPA

Secondo la Commissione, l'**insufficiente attività innovativa** figura tra le cause principali dell'andamento negativo della produttività in Europa⁹. Questo fattore spiega in parte il rallentamento della crescita e della creazione di posti di lavoro. Dalla comunicazione del 2003 intitolata "Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona" e da indicatori come l'Innobarometro¹⁰ risulta chiaramente che i progressi dell'UE in materia di innovazione non sono sufficienti. Nonostante qualche buon risultato in materia di R&S e la presenza di leader tecnologici, è opinione comune che l'UE debba adottare un'impostazione più innovativa nei confronti della crescita per conseguire obiettivi più vasti in materia di benessere sociale.

In tale contesto, la Commissione ha cercato di individuare i problemi che ostacolano l'innovazione in Europa e i contributi positivi che potrebbe dare al riguardo la politica degli aiuti di Stato. A tal fine ci si è basati su un'analisi delle prassi seguite in passato, i cui risultati sono stati pubblicati nel Vademecum sull'innovazione, nonché sulla ricerca interna e sui contatti con gli esperti del settore.

La Commissione ha riscontrato che l'UE dispone di un notevole **potenziale innovativo** in gran parte inutilizzato. I risultati in materia di innovazione variano considerevolmente a seconda dei diversi comparti dell'industria europea. In determinati settori l'UE ha fatto progressi in termini di R&S e vanta un certo numero di leader tecnologici. Ciò vale soprattutto per i trasporti (Airbus, treni ad alta velocità, sistemi di segnalazione intelligenti, ecc.) e l'energia (energie rinnovabili, gasdotti di trasmissione isolati, centrali nucleari, a gas o idrauliche). Negli altri settori, invece, l'UE deve importare molte delle tecnologie più avanzate e ha realizzato con successo pochissimi progetti.

La Commissione ha individuato una serie di **problemi** che frenano l'innovazione nell'UE e impediscono all'Europa di sfruttare appieno il suo potenziale innovativo. I problemi identificati possono essere definiti come segue:

- (1) *Mancanza di norme e standard comuni*: differenze tra i regimi fiscali e previdenziali, che ostacolano la mobilità di ricercatori e innovatori; differenze tra le procedure di certificazione, che rallentano il trasferimento di modelli e idee commerciali innovativi tra i paesi dell'UE; differenze tra le procedure di protezione dei brevetti nei singoli Stati membri.
- (2) *Carenze dei mercati finanziari e occupazionali*: mancanza di finanziamenti privati per l'R&S e l'innovazione, specialmente per le PMI; mercato del capitale di rischio poco sviluppato; scarsa esperienza in materia di investimenti e incapacità di valutare le imprese innovative; carenza di manodopera qualificata; incapacità delle PMI di attirare personale altamente qualificato.
- (3) *Mercati dei prodotti poco efficienti*: ostacoli all'ingresso delle start-up e delle PMI sul mercato; impossibilità per le start-up e le PMI di svilupparsi rapidamente sui mercati nazionali e negli altri Stati membri (contrariamente a quanto avviene, ad esempio,

⁹ Produttività: la chiave per la competitività delle economie e delle imprese europee - COM(2002) 262.

¹⁰ Cfr.: <http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/innobarometer2004.htm>.

negli Stati Uniti); tutela inadeguata dei diritti di proprietà; rapporti rischio/beneficio poco favorevoli agli investimenti nei prodotti totalmente innovativi; difficoltà delle PMI per individuare, sviluppare e promuovere le tecnologie non sperimentate nonché per creare opportunità di mercato e partenariati.

- (4) *Coordinamento insufficiente delle politiche:* L'ubicazione delle unità operative che si occupano di R&S e innovazione viene decisa sempre più spesso a livello globale. Gli Stati Uniti, il Giappone e i nuovi concorrenti in campo tecnologico dell'Asia orientale stanno migliorando la loro capacità di procurarsi le risorse, le infrastrutture e i finanziamenti necessari per attirare ricercatori e investimenti a favore dell'innovazione. Per contro, l'UE sembra essere sempre meno in grado di evitare la frammentazione tra gli Stati membri e diventa quindi una sede poco adatta per impiantare unità operative di R&S e di innovazione.
- (5) *Inefficienze sistemiche generali:* I problemi individuati riguardano, tra l'altro, la scarsa interazione tra industria e università; le carenze in termini di collaborazione e creazione di reti; la lenta adozione delle TIC da parte delle imprese; l'eccessiva complessità dell'iter burocratico associato ai finanziamenti pubblici; i ritardi nello sviluppo e nell'adozione delle tecnologie ambientali; la mancanza di una "cultura" imprenditoriale, l'atteggiamento negativo nei confronti del fallimento e l'avversione al rischio.

I problemi suddetti sono dovuti in gran parte a fattori sistemici e normativi, oltre che alla mancanza di finanziamenti e all'insufficiente apertura del mercato. Molti di questi problemi, quindi, non possono essere risolti mediante gli aiuti di Stato e richiedono un'impostazione politica più globale. Per di più, mentre alcuni dei problemi di cui sopra sono il risultato di politiche pubbliche carenti, quelli delle categorie 2), 3) e 5) possono derivare anche da **fallimenti del mercato**.

Basandosi su un'analisi fattuale, la Commissione ha individuato le seguenti cause dei fallimenti del mercato che si ripercuotono sull'innovazione: innovazione come bene pubblico e esternalità; diffusione inadeguata delle informazioni, inefficienza dei mercati dei capitali; non corrispondenza tra le qualifiche offerte e quelle richieste dal mercato del lavoro e problemi di coordinamento. È possibile ovviare a questi fallimenti del mercato attraverso gli aiuti di Stato modificando gli incentivi per convincere i beneficiari a impegnarsi maggiormente in materia di innovazione.

La Commissione ha riscontrato altresì che l'innovazione tecnologica è solo una parte del potenziale innovativo. Nel settore dei servizi, in particolare, l'innovazione comporta lo sviluppo di nuovi modelli, metodi e strumenti commerciali. Le prassi del terziario in materia di innovazione sono diverse da quelle seguite negli altri settori, poiché maggiormente imperniate sulla competenza professionale, sulla creatività e sull'innovazione a livello organizzativo. A quanto pare, molte società di servizi investono somme considerevoli nelle attività connesse all'innovazione, ma ciò non risulta né dalle statistiche nazionali, né dalle inchieste né dalla contabilità. Non disponendo di dati attendibili sugli investimenti nelle forme di innovazione non tecnologiche, è difficile individuare gli eventuali fallimenti del mercato. La Commissione sta cercando di migliorare le relazioni finanziarie affinché contengano informazioni più esaurienti sulle spese di R&S non connesse alla tecnologia

Si invita a formulare osservazioni sui problemi che frenano l'innovazione in Europa.