



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per le Politiche Europee

RISPOSTA DELLE AUTORITÀ ITALIANE
CONCERNENTE LA

CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLA PROPOSTA DI

**DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO A FAVORE DI RICERCA, SVILUPPO E
INNOVAZIONE**

ROMA, 17 febbraio 2014

PREMESSA

L'Italia giudica positivamente la proposta di modifica della disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (R&S&I). Pur non esente da rilievi critici su alcuni specifici e qualificanti punti, il *draft* presentato dalla Commissione europea alla consultazione degli Stati membri appare complessivamente equilibrato ed in linea con gli obiettivi posti dal programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione 2014-2020.

Si apprezza, in particolare, l'intento di mettere in sinergia i diversi fondi a disposizione degli operatori pubblici, il forte e diffuso richiamo alla necessità di una valutazione degli effetti reali degli incentivi rispetto agli obiettivi posti e l'ampliamento a nuove categorie di aiuto quali, in particolare, quelle a favore di infrastrutture di ricerca.

Tuttavia, seppur in linea con i paradigmi di Horizont 2020, la riforma degli aiuti di Stato alla R&S&I potrà contribuire a centrarne gli obiettivi solo se sarà in grado di rendere disponibili strumenti caratterizzati da buona flessibilità, soprattutto in fase di accesso agli stessi da parte dei potenziali beneficiari, e da finalità condivise di concreto interesse comune.

Di seguito, si propongono alcuni emendamenti migliorativi della proposta ed una serie di richieste di chiarimenti a garanzia di una applicazione univoca e lineare delle future linee guida.

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

- Ambito di applicazione – esclusione degli aiuti R.&S.&I. destinati ad imprese in difficoltà

Mentre da un lato si concorda con il principio espresso al paragrafo 10, dall'altro, coerentemente con quanto chiesto parallelamente nell'ambito della consultazione sulla Disciplina degli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà, **si propone di aggiungere, alla fine del paragrafo, una frase del seguente tenore: "Regimi di aiuto notificati ai sensi della presente Disciplina possono intervenire nei confronti di imprese in difficoltà solo nell'ambito di un piano di ristrutturazione predisposto e notificato ai sensi della pertinente Disciplina"**

- Infrastrutture di ricerca

Si reputa positiva l'introduzione della nuova categoria di aiuto a favore delle infrastrutture di ricerca. Tuttavia, si rende **necessaria una definizione più chiara e puntuale della stessa**, affinché l'introduzione di **questo aiuto non sia ad esclusivo beneficio di soggetti pubblici ma, al contrario, riguardi anche le infrastrutture di ricerca ed i laboratori privati impegnati in attività no profit.**

- Aiuti ai poli di innovazione

in tema di trasferimento tecnologico, sebbene si condivida l'importanza di promuovere il ruolo svolto dai cluster, si chiede che **vengano introdotti dei correttivi che possano definirne meglio i confini operativi al fine di qualificarne le attività ponendo grande attenzione alla valutazione dei risultati delle attività stesse.**

Altresì, al fine di evitare interpretazioni restrittive, si ritiene **opportuno specificare nella traduzione italiana delle linee guida che tale azione è diretta alle aggregazioni in generale – quindi a cluster / poli / filiere/reti.**

- Assicurare regole comuni per facilitare la messa in sinergia dei diversi fondi

Nella nuova strategia europea si richiama l'obiettivo di mettere in sinergia i diversi fondi – fondi europei diretti, fondi strutturali, fondi nazionali e regionali -.

Tuttavia, perché ciò sia concretamente realizzabile si chiede di **definire regole comuni sia per l'utilizzo che per la rendicontazione di tali fondi.**

Al riguardo, si osserva come, invece, in alcuni punti della proposta di disciplina si rileva una discordanza rispetto ai meccanismi di semplificazione introdotti negli aiuti europei diretti (Horizon 2020).

I costi ammissibili (Allegato I, Aiuti ai progetti di R&S), ad esempio, dovrebbero essere un punto cardine di uniformità fra i vari fondi; nella bozza di disciplina, invece, si rilevano discrepanze, come ad esempio il calcolo delle spese generali supplementari di cui alla lettera (e).

- Campo di applicazione: allargamento a progetti pilota

Si propone di ricomprendere anche le attività relative a processi di creazione e di validazione di campionari innovativi nell'ambito del condivisibile ampliamento del campo di applicazione della futura disciplina ad aiuti a favore di progetti pilota e prototipi.

L'obiettivo è di poter spendere sia la produzione di un campione sia eventuali test di validazione delle prestazioni del campione, che ne dimostrino l'innovatività; per alcuni prodotti infatti i test rappresentano una voce di costo ben superiore al costo di produzione del campione stesso.

- Intensità degli aiuti: metodo di calcolo "*net extra cost*" per gli aiuti soggetti a notifica individuale

Si ritiene che, ai fini di garantire la proporzionalità degli aiuti soggetti a notifica individuale, l'introduzione del metodo di calcolo "*net extra cost*", peraltro non supportato da argomentazioni da parte della Commissione, non sia oggettivamente giustificato e crei una situazione di incertezza e complessità che è opportuno evitare.

Si chiede pertanto il **mantenimento della relativa previsione contenuta nella vigente disciplina** che, riguardo alla "proporzionalità degli aiuti", ferma restando l'esigenza di comprovare l'effetto di incentivazione degli aiuti, questi non possano superare un tetto in termini di intensità modulato per tipologia di attività e dimensioni dell'impresa.

- Aiuti all'innovazione dei processi e dell'organizzazione: innalzamento percentuale aiuto per G.I.

Si chiede di **prevedere un consistente aumento delle percentuali di aiuto a favore delle grandi imprese nelle ipotesi di progetti di filiera che implicino la collaborazione con PMI.**

Per quanto si condivida pienamente che il ruolo delle piccole e medie imprese sia di vitale importanza per il processo di sviluppo del sistema produttivo italiano ed europeo, e che quindi occorra supportarle con aiuti più consistenti, si ritiene che il medesimo intervento incentivante potrebbe essere applicato anche alle grandi imprese, in caso di loro collaborazione con le PMI.

In uno scenario di economia ancora stagnante, infatti, l'importanza delle grandi imprese come traino per l'innovazione dell'intera filiera produttiva è indubbiamente accentuata e deve essere quindi adeguatamente sostenuta.

- **"Matching clause" - Paragrafo 92**

Al fine di attribuire un maggior grado di flessibilità alla disposizione per l'attivazione della clausola di allineamento, si suggerisce di modificare il secondo periodo del paragrafo 92 come di seguito: "*Se possibile Lo Stato membro interessato fornirà alla Commissione le informazioni sufficienti disponibili per permetterle di valutare la situazione,...*"

- Allegato I – Costi ammissibili – Aiuti ai progetti di R&S

In relazione a quanto indicato all'Allegato I – Costi ammissibili – Aiuti ai progetti di R&S, si ritiene che **tra i costi diretti dovrebbero essere esplicitati i costi per le prove di laboratorio** composte da spese di personale, materiali, spese di manutenzione e ammortamenti del macchinario, esponibili secondo regole contabili auditabili. In molti progetti questi costi rappresentano, infatti, una quota parte considerevole e fondamentale per lo sviluppo delle attività del progetto che altrimenti non possono essere rendicontate correttamente.

RICHIESTA DI CHIARIMENTI

- Intensità di aiuto - Maggiorazioni regionali

Si ritiene utile che la CE renda note le motivazioni che giustificano la reintroduzione delle intensità di aiuto "maggiorate" nelle aree assistite per i soli aiuti a finalità ambientale e non si pensi di consentire analoga previsione anche per gli altri inquadramenti orizzontali, quale appunto quello in esame riguardante il *draft* sulla disciplina aiuti alla RS&I.

La riproposizione della maggiorazione delle intensità nelle aree assistite riguarda, al momento, i soli aiuti di Stato a favore di energia ed ambiente, quali previsti sia nel *draft* di disciplina che nel *draft* di GBER, entrambi in consultazione mentre, come ad esempio si legge al considerando 39 dello schema di GBER attualmente oggetto di esame, gli investimenti che concorrono alle priorità della strategia EU 2020 in materia di tecnologie verdi, RSI e passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, realizzati in aree assistite, tutte sono finalità potenzialmente meritevoli di beneficiare di intensità maggiorate. Tuttavia tale

previsione trova concreta attuazione solo nella sezione 7 del GBER stesso, dedicata agli aiuti per la tutela ambientale e non anche nelle specifiche sezioni dedicate ad esempio agli aiuti in R.&S.&I.

- Infrastrutture di Ricerca

Quanto alla introduzione di nuove categorie di aiuto per infrastrutture di ricerca, si tratta di una novità sicuramente positiva, che, tuttavia, necessita di una definizione più chiara e puntuale, affinché **l'introduzione di questo aiuto non sia ad esclusivo beneficio di soggetti pubblici ma, al contrario, riguardi anche le infrastrutture di ricerca ed i laboratori privati impegnati in attività no profit.**

- Allegato I – Aiuti ai progetti di R&S - Spese del personale

In considerazione della struttura delle PMI italiane si evidenzia la necessità di **chiarire che tra i costi del personale impegnato nei progetti possa essere considerato anche quello relativo al titolare/amministratore/socio, esclusivamente per la parte di effettivo impiego nel progetto di R&S oggetto dell'agevolazione e comunque fino ad un massimo del 10% del costo complessivo del progetto.** Al momento, infatti, la disciplina europea contempla espressamente solo i costi di “ricercatori, tecnici e altro personale ausiliario purché impiegati per il progetto di ricerca”, senza chiarire l'ammissibilità o meno dei costi di personale da noi su indicati. Si tratta di un elemento che ha rappresentato un ostacolo per le piccole e micro imprese nella presentazione di progetti di ricerca e sviluppo su strumenti di sostegno regionali attivati a valere sulla disciplina europea, che quindi si propone di integrare nel senso indicato.

- Attività di trasferimento tecnologico

Si chiede che **la Commissione definisca in modo più chiaro ed organico le attività di “trasferimento tecnologico”**, dedicandovi un separato paragrafo che declini le attività di diffusione dei risultati della ricerca svolte dagli organismi di ricerca e di diffusione della conoscenza, e nello specifico, dagli intermediari dell'innovazione.

Gli intermediari dell'innovazione, che la nuova disciplina annovera tra gli “organismi di ricerca”, svolgono attività di “trasferimento di conoscenze” finalizzate all’“ampia diffusione dei risultati”.

La definizione di “trasferimento di conoscenze”, contenuta nel punto 15 (v), non distingue quando tale trasferimento riveste carattere economico o non economico, ma al punto 19 b) la Commissione specifica che sono in genere non economiche le attività di trasferimento di conoscenze i cui proventi siano reinvestiti nelle attività primarie dell'organismo di ricerca o dell'infrastruttura di ricerca.

Al riguardo si pongono una serie di quesiti:

1. affinché le attività di “trasferimento di conoscenze” svolte dall'organismo di ricerca siano considerate di carattere non economico, è sufficiente che prevedano il reinvestimento dei redditi generati nell'attività primaria dell'organismo di ricerca, anche qualora siano rivolte a favore di soggetti limitati o selezionati su base esclusiva?
2. Il finanziamento delle attività di trasferimento tecnologico, generalmente realizzate dagli intermediari dell'innovazione attraverso “servizi di consulenza in materia di innovazione” definiti al punto 15 (r) come

consulenza, assistenza e formazione in materia di trasferimento delle conoscenze, può considerarsi non configurare “aiuto di Stato” in capo all’organismo di ricerca/ intermediario dell’innovazione se gli eventuali redditi vengono reinvestiti nell’attività primaria di quest’ultimo ai sensi del punto 19 b)?

3. Qualora siano finanziate attività di trasferimento tecnologico che vengono offerte a prezzi non di mercato a beneficiari finali quali altri organismi di ricerca o persone fisiche o imprese, l’aiuto di stato che si configura in capo a questi ultimi (aiuto indiretto secondo i principi di cui ai punti 2.2.1 e 2.2.2) può considerarsi “aiuto (indiretto) alle attività di innovazione” come definite al punto 12 (d)?

- Sul finanziamento pubblico di attività non economiche

Si chiede **conferma che le condizioni di cui al punto 22 siano alternative** (collegate da una “O”).

- Sul prezzo di mercato dei servizi forniti dagli organismi di ricerca

La nota a piè di pagina n. 29 precisa il concetto di “prezzo di mercato” nel caso in cui il servizio di ricerca o la ricerca contrattuale siano forniti per la prima volta, riconducendolo all’unicità del servizio o dell’attività che deve essere dimostrata in termini di “inesistenza di un mercato” per gli stessi.

Si chiede **conferma che l’ambito territoriale per tale verifica debba intendersi lo Stato membro di appartenenza**, alla luce delle considerevoli differenze dei mercati e dei livelli di sviluppo della ricerca in senso lato all’interno dell’Unione.

- Sulle “normali condizioni di mercato”

Si chiedono chiarimenti in merito alla definizione contenuta al punto 15 (f) “alle normali condizioni di mercato”. In particolare si chiede **cosa debba intendersi per “imprese indipendenti” ed “elementi di collusione”**.

- Valutazione ex post dei risultati dell’intervento e dell’effetto di incentivazione

Si condivide pienamente il forte richiamo alla necessità di una valutazione efficace degli effetti reali degli interventi rispetto agli obiettivi posti.

Va, tuttavia, evidenziato come tale valutazione per essere davvero efficace debba essere strutturata con una metodologia articolata in grado di tener conto di tutte le caratteristiche degli interventi di R&S&I (ad esempio il time to market a volte differenziato) che si basi su dati e parametri chiaramente indicati all’inizio dell’intervento in modo da essere forniti dalle imprese coinvolte.

Pertanto, si chiede di chiarire in dettaglio e preventivamente all’adozione della nuova disciplina in cosa consista tale valutazione ex post, in che misura essa sia obbligatoria e vincolante o addirittura condizione di compatibilità, quali siano le conseguenze di un eventuale esito negativo.

ALTRE OSSERVAZIONI

- Principi comuni di valutazione (paragrafi 36 (b), 48/55)

Si suggerisce **l'eliminazione pura e semplice di questi paragrafi**. La diagnosi del problema risulta già evidente dai paragrafi introduttivi della presente bozza. Imporre una diagnosi specifica per singolo regime o progetto (in aggiunta a tutti gli altri criteri indicati al paragrafo 36) sembra ridursi ad un inutile appesantimento burocratico.

- Contributo ad un obiettivo ben definito di interesse comune (paragrafo 44)

La redazione di questo paragrafo potrebbe indurre a spiacevoli errori di interpretazione. Si suggerisce di **redigere il paragrafo come segue: “Per quanto riguarda i regimi di aiuto, contribuirà al giudizio favorevole della Commissione il fatto che le misure di aiuto notificate sono parte integrante di un programma o di un piano d’azione nazionale globale inteso a stimolare le attività di RSI e che sono avallate da una rigorosa valutazione di misure analoghe adottate in passato che ne dimostra l’efficacia”**.

- Contributo ad un obiettivo ben definito di interesse comune (paragrafo 47)

Analogamente a quanto al punto precedente, nel primo periodo del par. 47 si suggerisce di **correggere l’espressione “... non solo ... ma anche...” con “... non necessariamente ... ma anche ...”**.

Per lo stesso motivo si suggerisce di **redigere il secondo periodo come segue: “Contribuirà al giudizio favorevole della Commissione il fatto che le misure di aiuto prevedano una valutazione ex post del loro contributo all’interesse comune, destinata ad essere resa di dominio pubblico”**.

- Aiuti individuali soggetti a notifica (paragrafi 46, 50, 66, 86, 106)

In questi paragrafi viene introdotta la definizione di “aiuti individuali soggetti a notifica”, che però non è altrove specificata. Si rammenta in proposito che la vigente disciplina (Capo 7.1) prevede specifiche soglie per la notifica di aiuti individuali, che nel testo sottoposto a consultazione sono del tutto assenti, peraltro in assenza di qualsiasi argomentazione.

- Valutazione (paragrafi 37 e 118)

Si nota una apparente contraddizione in entrambi i paragrafi (“la Commissione può limitare la durata di tali regimi (generalmente a quattro anni o meno)”, “la Commissione può esigere che taluni regimi di aiuti siano oggetto di una limitazione temporale (generalmente quattro anni o meno)”). Dal momento che tale possibilità è precisamente definita al successivo paragrafo 119 si suggerisce di modificare la redazione dei due brani sopra riportati come segue: “la Commissione limiterà la durata di tali regimi (generalmente a quattro anni, salvo motivate eccezioni)”, “la Commissione esigerà che taluni regimi di aiuti siano oggetto di una limitazione temporale (generalmente quattro anni, salvo motivate eccezioni)”.

- Adeguatezza della misura di aiuto (paragrafi 60 e 61)

Si suggerisce **l'eliminazione pura e semplice di questi paragrafi**. La diagnosi del problema risulta già evidente dai paragrafi introduttivi della presente bozza. Imporre una diagnosi specifica per singolo regime o

progetto (in aggiunta a tutti gli altri criteri indicati al paragrafo 36) sembra ridursi ad un inutile appesantimento burocratico.

- Effetto di incentivazione (paragrafi 66/71)

Questo gruppo di paragrafi rielabora ed approfondisce argomenti già affrontati nei precedenti paragrafi 46 e 47. Si suggerisce di unificarli e semplificarli sotto il Titolo 5.4.2.

- Proporzionalità dell'aiuto – anticipi rimborsabili (paragrafi 78/81)

Si nutrono seri dubbi sulla definizione di "anticipi rimborsabili", che in precedenza (par. 60) vengono definiti come una delle forme di aiuto potenzialmente meno distorsive, mentre qui vengono assortiti di condizioni tali da renderli praticamente inutilizzabili.

- Trasparenza (paragrafo 5.7)

Riguardo alle disposizioni relative agli obblighi di trasparenza, fattisi più stringenti in conseguenza del processo di modernizzazione degli aiuti di Stato e che hanno degli impatti significativi sulla valutazione di compatibilità delle misure, si fa presente, con riguardo all'esercizio relativo al soddisfacimento delle "condizionalità ex ante" nell'ambito della politica di coesione, che le modalità specifiche di assolvimento degli obblighi di trasparenza prescritte dalla Commissione nelle relative linee guida potranno essere solo quelle previste dagli atti normativi di riferimento a seguito della loro formale adozione.

VARIE

- Nel testo di proposta, benché largamente attesa, manca qualsiasi previsione di una corsia preferenziale per progetti qualificabili come "KETs".
- Al fine di assicurare coerenza tra la politica della concorrenza e la politica di coesione è necessario segnalare l'esigenza di assicurare che la presente disciplina risulti in linea con le disposizioni in materia di sostegno del FESR previste dall'art. 5 1) del Regolamento (UE) N. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.