

Testi approvati dal Parlamento

Giovedì 27 aprile 2006 - Bruxelles

Aiuti all'innovazione

Risoluzione del Parlamento europeo sugli aspetti settoriali del piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato: aiuti all'innovazione ([2006/2044\(INI\)](#))

Il Parlamento europeo ,

- vista la comunicazione della Commissione del 21 settembre 2005 intitolata "Documento di consultazione sugli aiuti di Stato all'innovazione" ([COM\(2005\)0436](#)),
- visto il piano d'azione della Commissione nel settore degli aiuti di Stato "Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009", del 7 giugno 2005 ([COM\(2005\)0107](#)),
- vista la sua risoluzione del 14 febbraio 2006 sulla riforma degli aiuti di Stato 2005-2009⁽¹⁾ ,
- visto il progetto di comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005 intitolato "Orientamenti per gli aiuti nazionali regionali 2007-2013"⁽²⁾ ,
- vista la disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo⁽³⁾ ,
- visto il quadro di valutazione 2005 dell'UE sugli investimenti nella ricerca e sviluppo industriale⁽⁴⁾ ,
- vista la comunicazione della Commissione su aiuti di Stato e capitale di rischio⁽⁵⁾ ,
- vista la comunicazione della Commissione del 12 ottobre 2005 intitolata "Potenziare la ricerca e l'innovazione - Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune" ([COM\(2005\)0488](#)),
- visto il regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 5 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione⁽⁶⁾ ,
- visti gli obiettivi della Strategia di Lisbona,
- visti gli articoli 2, 5, 81, 82, 87, 88 e 163 del trattato CE,
- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per i problemi economici e monetari e il parere della commissione per l'industria, la ricerca e l'energia ([A6-0073/2006](#)),

A. considerando che l'UE mira a ridurre il livello generale degli aiuti di Stato e a ridistribuirli a favore di obiettivi orizzontali,

B. considerando che il livello dell'innovazione nell'UE è lungi dall'essere ottimale ed è inferiore rispetto a quello dei partner commerciali, per quanto riguarda sia gli investimenti nella ricerca e sviluppo (R&S) che la crescita della produttività; considerando inoltre che la tendenza alla "fuga di cervelli" e al flusso di investimenti dall'UE verso altre parti del mondo andrebbe invertita,

C. considerando che, nel caso dell'innovazione e della R&S, si tratta di aiuti orizzontali in un settore che riveste un'importanza fondamentale per la competitività dell'UE e in cui i nostri concorrenti forniscono aiuti di Stato nettamente superiori a quelli consentiti nell'Unione,

D. considerando che i processi di innovazione necessitano di opportunità di sviluppo e di spazio per la sperimentazione,

E. considerando che lo scarto di prestazioni in materia d'innovazione tra l'UE e i suoi concorrenti a livello mondiale è dovuto a fattori quali la scarsità degli investimenti pubblici e privati nella R&S, il numero insufficiente di lavoratori

qualificati e i disincentivi rappresentati dalle norme dell'UE sui brevetti,

F. considerando che tra i fattori che influenzano le decisioni sugli investimenti nella R&S gli aiuti pubblici hanno una rilevanza decisamente scarsa; considerando che l'importanza del sostegno pubblico diretto varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro ed è uno dei fattori di cui le imprese tengono conto nelle loro decisioni sugli investimenti nella R&S, un elemento che non dovrebbe essere isolato da un ambiente imprenditoriale favorevole alla R&S e che dovrebbe essere soggetto alle regole comunitarie in materia di concorrenza,

G. considerando che è provato che la politica dell'innovazione nei settori della tecnologia e della R&S rappresenta una piccola percentuale dei bilanci nazionali e del PIL degli Stati membri, un fattore che contribuisce, a sua volta, al ritardo nella realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona come pure al ritardo nel conseguimento degli obiettivi relativi all'aumento dell'occupazione e della coesione,

H. considerando che gli aiuti di Stato dovrebbero rappresentare un'eccezione, uno strumento atto a correggere gli squilibri che non possono essere affrontati con gli strumenti di politica abituali, e che il basso livello degli investimenti nella R&S richiede un approccio strategico più globale,

I. considerando che, in linea con le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lussemburgo del 22 e 23 marzo 2005, gli aiuti di Stato dovrebbero dare impulso allo sviluppo della ricerca, dell'istruzione e dell'innovazione, e consentire un vero e proprio dialogo fra le parti interessate nei settori pubblico e privato,

J. considerando che è molto importante definire con precisione cosa si intende per R&S, così da evitare l'abuso di norme in materia di aiuti di Stato,

I.OSSERVAZIONI GENERALI

1. rammenta che gli aiuti di Stato dovrebbero rappresentare un'eccezione, uno strumento atto a correggere gli squilibri che non possono essere affrontati con gli strumenti di politica abituali; sottolinea l'importanza che riveste il fatto di garantire la coerenza tra siffatte misure e quelle intese a ridurre le norme inutili e ad introdurre ulteriori misure di deregolamentazione, ad investire nell'istruzione e nella formazione, a fornire infrastrutture adeguate, ad assicurare che il regime dei brevetti conduca all'innovazione, a garantire una concorrenza leale, ad agevolare l'accesso al capitale di rischio, a promuovere uno spirito imprenditoriale, a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori e dei ricercatori all'interno dell'UE e ad adottare una politica comune in materia di immigrazione legale, che consenta all'UE di attirare gli elementi migliori e più brillanti;

2. evidenzia che è necessario chiarire ulteriormente il modo in cui vengono applicate le norme in materia di aiuti di Stato alle attività economiche internazionali transfrontaliere delle imprese, degli istituti di ricerca e delle istituzioni accademiche;

3. ritiene che gli aiuti di Stato all'innovazione debbano essere complementari alle corrispondenti politiche comunitarie uniformi ed offrire un valore aggiunto chiaro e misurabile per i beneficiari diretti, nonché avere un impatto positivo secondario sull'economia locale, regionale o nazionale intesa in senso ampio;

4. insiste sulla necessità di trarre insegnamenti sia dai casi del passato in cui gli aiuti di Stato non hanno raggiunto i loro obiettivi che dai casi in cui tali aiuti hanno dimostrato di essere uno strumento efficace al fine del conseguimento degli obiettivi perseguiti;

5. plaude alla consultazione aperta della Commissione ed incoraggia il proseguimento del dialogo, al fine di chiarire tutti i punti prima della finalizzazione del nuovo quadro che deve essere attuato quanto prima; ritiene opportuno, dato che l'obiettivo dell'innovazione è multidimensionale e complesso, evitare concetti e regolamentazioni molto restrittivi; raccomanda che si preveda una data intermedia per la revisione del quadro nel caso in cui esso necessiti di miglioramenti; segnala che si deve tener presente la revisione del Manuale di Oslo che fissa linee guida per raccogliere ed interpretare i dati dell'innovazione;

6. chiede alla Commissione di fornire informazioni più dettagliate sui possibili effetti di distorsione degli aiuti di Stato e di prendere in considerazione gli aiuti di Stato concessi dai concorrenti internazionali dell'UE, a livello sia settoriale che orizzontale, e dei loro possibili effetti di distorsione e di incentivo a livello globale; evidenzia che una governance efficace della politica di innovazione, la definizione di criteri di riferimento internazionali, l'apprendimento delle strategie a livello transnazionale, il monitoraggio e la conduzione di valutazioni d'impatto rappresentano le risposte più appropriate alle sfide della concorrenza globale;

II.PRINCIPI CHE DISCIPLINANO IL CONTROLLO DEGLI AIUTI DI STATO ALL'INNOVAZIONE

7. accoglie con favore l'approccio che consiste nell'incorporare nell'*acquis* comunitario esistente nuove norme, a supporto di attività concrete e ben definite in materia di innovazione, a condizione che ciò sia fatto in modo coerente e trasparente;
8. si compiace dell'approccio economico in materia di aiuti di Stato all'innovazione e sarebbe favorevole all'introduzione, là dove necessario, di norme ex-ante, qualora fossero trasparenti, non discriminatorie e funzionali, e garantissero la certezza giuridica; insiste affinché la Commissione riveda e valuti periodicamente, in stretta cooperazione con il Parlamento, l'adeguatezza di tali norme; sottolinea che i criteri per la concessione di sovvenzioni a favore dell'innovazione dovrebbero essere subordinati a vari fattori, quali le caratteristiche del settore economico, la struttura del mercato e il potere di mercato dell'impresa;
9. insiste sul fatto che la promozione della cooperazione transfrontaliera e i partenariati pubblico-privato nel settore della ricerca, nonché nella diffusione dei risultati della ricerca e programmi di ricerca importanti, dovrebbero costituire priorità fondamentali per gli aiuti di Stato a favore della R&S;
10. insiste affinché gli aiuti di Stato all'innovazione siano temporanei, concessi sulla base di criteri trasparenti e razionali, proporzionati, sottoposti a controlli rigorosi ed efficaci e a valutazioni d'impatto periodiche mediante analisi ex-post effettuate dagli Stati membri e dalla Commissione; insiste inoltre sul fatto che gli aiuti di Stato dovrebbero tenere conto della "lontananza dal mercato", in altre parole della fase "non commerciale" del processo di innovazione; sottolinea che la crescente importanza dell'innovazione non deve costituire un pretesto per accordare aiuti di Stato alle imprese;
11. ricorda che l'innovazione è parte integrante di tutte le attività imprenditoriali e sottolinea che le regole e i criteri devono precisare che i processi di innovazione non meritano di per sé aiuti di Stato; sottolinea che questi ultimi dovrebbero essere accordati unicamente alle innovazioni che non possono essere finanziate con mezzi commerciali normali e che contribuiscono agli obiettivi globali della vita delle imprese e della società;
12. ritiene che l'espressione "inefficienza del mercato" sia più appropriata di "fallimento del mercato", e chiede una definizione più precisa e pratica; suggerisce che l'identificazione degli ostacoli che limitano l'innovazione, come pure la quantificazione del suo valore effettivo, dovrebbero essere oggetto di un esame più approfondito;
13. sottolinea la necessità di dati statistici attendibili sulle inefficienze del mercato e degli aiuti di Stato nel settore dell'innovazione, come pure sull'efficacia degli aiuti di Stato a favore dell'innovazione;
14. riconosce che le PMI e le start-up sono le più colpite dalle inefficienze del mercato; rileva nel contempo che gli aiuti di Stato esercitano un effetto meno distorsivo quando sono concessi per attività lontane dal mercato o a favore di PMI e start-up;
15. sottolinea la necessità di creare un ambiente propizio all'innovazione per le PMI, in modo da stimolare il loro potenziale di innovazione inutilizzato;
16. sottolinea che l'attuale rilevanza delle PMI che, per loro stessa natura, dispongono di limitate risorse finanziarie, rende necessario accordare loro una quota di aiuti più significativa; ritiene pertanto che gli intermediari dell'innovazione, debbano svolgere un ruolo di maggior rilievo una volta che la loro natura e il loro ruolo saranno chiariti ulteriormente e una volta che le infrastrutture necessarie che devono fornire saranno ampliate per includere infrastrutture informatiche nonché di messa in rete e di interconnessione con le banche dati internazionali;
17. evidenzia che, frequentemente, le PMI non intendono assumersi gli elevati rischi associati all'innovazione tecnologica, anche se ciò potrebbe comportare benefici individuali nonché benefici per la società nel suo complesso; sottolinea la necessità di destinare con urgenza aiuti di Stato ad azioni di sostegno che motivino le PMI e riducano i rischi associati ai processi di innovazione tecnologica, nonché la necessità di migliorare le condizioni globali dell'ambiente imprenditoriale;
18. **considera le grandi imprese un elemento essenziale del sistema d'innovazione** ; ritiene tuttavia che le grandi imprese siano un elemento essenziale del sistema di innovazione e che pertanto possano essere concessi aiuti di Stato alle grandi imprese se i beneficiari collaborano con altri (**grandi imprese, PMI e centri di conoscenza**), a condizione che rispettino i criteri stabiliti dalle norme ex-ante;
19. è consapevole del fatto gli aiuti di Stato possono essere necessari per promuovere progetti innovativi o progetti di ricerca scientifica o tecnologica lontani dal mercato;
20. rileva che la dimostrazione dell'effetto di incentivo dei vari strumenti in materia di aiuti di Stato è difficile, ma può essere facilitata da una serie standardizzata di domande; ritiene che il ricorso alle sovvenzioni dirette debba essere

limitato al minimo;

21. mette in questione la distinzione tra innovazione tecnologica e non tecnologica; prende atto dell'importanza dell'innovazione non tecnologica, in particolare nell'acquisizione di vantaggi competitivi da parte delle PMI; preferisce, piuttosto, una definizione di innovazione che distingua le regolari attività quotidiane delle imprese dalle loro attività innovative; propone che siano ammessi a beneficiare degli aiuti di Stato i progetti che forniscono benefici aggiuntivi o nuovi per i clienti, comportano rischi, sono intenzionali, offrono benefici trasmissibili e generano esternalità positive;

22. ritiene che gli aiuti pubblici a carattere regionale e gli aiuti pubblici all'innovazione siano complementari e che dovrebbero concentrarsi nelle regioni meno sviluppate così da favorire la coesione economica e sociale in quanto, in caso contrario, non si farebbe che incoraggiare la crescita delle regioni e dei paesi più sviluppati; ritiene che le maggiorazioni regionali siano inopportune se viene consentito il cumulo degli aiuti di Stato; ritiene inoltre che i regimi di aiuti regionali, ogniqualvolta vanno ad aggiungersi agli aiuti di Stato a favore dell'innovazione, debbano essere compatibili con le regole in materia di mercato interno e di concorrenza; ritiene altresì che bisognerebbe accordare un'importanza particolare alla definizione e all'ammissibilità degli aiuti di Stato a favore dell'innovazione per quanto riguarda le PMI regionali, per le quali l'accesso all'innovazione riveste un'importanza vitale;

23. invita la Commissione a far sì che i regimi di aiuto regionali siano più orientati al futuro, onde consentire, in particolare, un sostegno agli investimenti immateriali;

24. invita la Commissione a garantire che i finanziamenti strutturali dell'UE non siano considerati aiuti di Stato illegali quando sono associati ai cofinanziamenti provenienti da altre fonti; chiede inoltre una modifica delle procedure pertinenti, in modo da evitare una duplice notifica alla Commissione di tali finanziamenti;

III.SOSTENERE L'ASSUNZIONE DI RISCHI E LA SPERIMENTAZIONE

25. concorda sul fatto che gli aiuti di Stato andrebbero concessi sulla base di criteri che favoriscano **le start-ups e le PMI** innovative, piuttosto che sulla base dei costi ammissibili; osserva che le decisioni sulla concessione di aiuti di Stato dovrebbero essere prese con efficienza e entro limiti di tempo chiaramente definiti;

26. propone di estendere a otto anni il periodo di esistenza in vita richiesto per le imprese con un ciclo di R&S più lungo;

27. sostiene la proposta di concedere il sostegno finanziario mediante capitale di rischio non solo nella fase di *seed* e di *start-up*, ma anche nella fase di postavviamento; sottolinea tuttavia che tale soluzione non è ottimale e che qualsiasi aiuto dovrebbe essere di breve termine e complementare agli investimenti principalmente privati;

28. sottolinea che i limiti riguardanti i costi della R&S dovrebbero essere controllati accuratamente;

29. rileva che nelle regioni e nei paesi in cui l'ambiente di innovazione è particolarmente sfavorito la percezione, da parte degli investitori privati e degli istituti finanziari, di un rischio più elevato può rappresentare un importante fattore di inibizione dell'innovazione;

30. è consapevole che l'accesso delle PMI innovative al capitale di rischio è allo stato attuale considerevolmente limitato, principalmente nelle prime fasi del loro sviluppo; sostiene pertanto l'idea di utilizzare gli aiuti di Stato per attrarre gli investimenti di capitali privati verso i fondi regionali di capitale di rischio che operano come partenariati pubblico-privato aventi una maggiore flessibilità di quote di investimento destinate alle risorse pubbliche;

IV.UN CONTESTO IMPRENDITORIALE FAVOREVOLE ALL'INNOVAZIONE

31. chiede un ulteriore chiarimento dello status giuridico degli intermediari per quanto riguarda la portata dei servizi che essi forniscono; propone, pur essendo favorevole al sistema dei buoni, l'introduzione di un elemento di cofinanziamento, al fine di attirare maggiori investimenti privati; ritiene tuttavia che il rimborso del 100% potrebbe condurre ad una distorsione della concorrenza;

32. raccomanda che le università e i centri di ricerca prendano parte o collaborino strettamente con i partenariati regionali pubblico-privato in qualità di "intermediari dell'innovazione", ritiene che ciò creerebbe un notevole effetto sinergico che porterebbe ad una migliore interconnessione tra le attività di ricerca e innovazione delle università e le necessità delle singole PMI innovative e dei gruppi imprenditoriali innovativi;

33. chiede un ulteriore chiarimento delle modalità di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato alle università e agli

istituti di ricerca, quando sono impegnati in attività economiche;

34. solleva dubbi quanto all'opportunità di concedere aiuti di Stato alle PMI per l'assunzione di personale altamente qualificato, dal momento che tali imprese possono avere accesso a conoscenze e competenze specialistiche tramite i servizi di intermediari ed esperti;

35. è convinto della necessità di intensificare i legami fra imprese ed università, tra l'altro intensificando la mobilità del personale di alto livello di tutte le specializzazioni tra le università e le imprese, in particolare le PMI, e ritiene che gli aiuti, segnatamente tramite piani di accompagnamento, debbano incentivare tali legami; plaude alla proposta della Commissione di ripartire i diritti di proprietà intellettuale tra i partner (dell'industria e degli organismi pubblici di ricerca) dei programmi di ricerca e di innovazione in funzione della partecipazione di ognuno, considerando che tale fatto darà un grande impulso alla creazione di poli di eccellenza, ed invita pertanto la Commissione a presentare proposte specifiche per chiarire il regime giuridico della proprietà intellettuale in tali casi;

36. ritiene che i cluster nascano da elementi organici e che pertanto dovrebbero essere considerati ammissibili agli aiuti di Stato solo su base temporanea, durante la fase di avvio, per poter far fronte ai problemi e agli ostacoli amministrativi connessi con la cooperazione;

37. ritiene che gli aiuti di Stato a favore delle infrastrutture dovrebbero soddisfare i requisiti della neutralità tecnica e del libero accesso, essere destinati a porre rimedio a fallimenti del mercato ben individuati nonché esaltare il potenziale innovativo;

o
o o

38. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

(1) Testi approvati, [P6_TA\(2006\)0054](#).

(2) GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.

(3) GU C 45 del 17.2.1996, pag. 5, quale modificata da ultimo dalla comunicazione della Commissione relativa alla proroga della disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo, GU C 310 dell'8.12.2005, pag. 10.

(4) Pubblicato dalla Commissione il 9.12.2005.

(5) GU C 235 del 21.8.2001, pag. 3.

(6) GU L 337 del 13.12.2002, pag. 3.