

- ALLEGATO A -

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO "INFRASTRUTTURE DI RICERCA"

1. Premessa

La presente scheda ha l'obiettivo di fornire una corretta valutazione di compatibilità per quanto riguarda gli aiuti destinati a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione ("RSI") ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, secondo cui una misura di aiuto può essere dichiarata compatibile con il mercato interno purché siano soddisfatte due condizioni, una positiva e una negativa: secondo la condizione positiva, l'aiuto deve agevolare lo sviluppo di un'attività economica, mentre la condizione negativa sancisce che l'aiuto non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Anche se è generalmente riconosciuto che i mercati competitivi tendono a produrre risultati efficienti in termini di prezzi, produzione e utilizzo delle risorse, in presenza di fallimenti del mercato l'intervento statale può risultare necessario per agevolare o incentivare lo sviluppo di talune attività economiche che, in assenza di aiuti, non si svilupperebbero o non si svilupperebbero allo stesso ritmo o alle stesse condizioni. Ciò al fine di contribuire a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nel contesto della RSI, i fallimenti del mercato possono ad esempio dipendere dal fatto che gli operatori del mercato non prendono necessariamente in considerazione gli effetti positivi più ampi per l'economia europea. Gli stessi ritengono che il raggiungimento di un risultato economico positivo sia eccessivamente rischioso e pertanto, in assenza di aiuti di Stato, intraprenderebbero attività di RSI di livello troppo modesto dal punto di vista della collettività. Analogamente, in assenza di aiuti di Stato, i progetti di RSI possono risentire di un accesso insufficiente ai finanziamenti, a causa dell'asimmetria delle informazioni o di problemi di coordinamento tra le imprese.

2. Definizioni di diversi tipi di ricerca.

Di seguito una breve descrizione delle diverse tipologie di ricerca.

È "ricerca fondamentale", o di base, quella consistente in "lavori sperimentali o teorici svolti soprattutto per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti di fenomeni e di fatti osservabili, senza che siano previste applicazioni o usi commerciali diretti". Si tratta di un'attività così lontana dal mercato che si ritiene che senza un incentivo pubblico le imprese difficilmente si cimenterebbero in essa; e, in ogni caso, la distorsione della concorrenza sia eventuale e comunque molto ridotta: è dunque giudicato compatibile addirittura un aiuto a totale copertura dei costi della ricerca.

È definita "ricerca industriale" la "ricerca pianificata o indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze e capacità da utilizzare per sviluppare nuovi prodotti, processi o servizi o per apportare un notevole miglioramento ai prodotti, processi o servizi esistenti. Essa comprende la creazione di componenti di sistemi complessi e può includere la costruzione di prototipi in ambiente di laboratorio o in un ambiente dotato di interfacce di simulazioni verso sistemi esistenti e la realizzazione di linee pilota. È una ricerca più vicina al mercato e dunque le imprese sono più disponibili ad investire in essa, anche se spesso ritengono gli investimenti necessari eccessivi rispetto ai rischi e alle aspettative.

È definito "sviluppo sperimentale" l'acquisizione, la combinazione, la strutturazione e l'utilizzo delle conoscenze e capacità esistenti di natura scientifica, tecnologica, commerciale e di altro tipo allo scopo di sviluppare prodotti, processi o servizi nuovi o migliorati, compresi prodotti, processi o servizi

digitali, in qualsiasi ambito, tecnologia, industria o settore (applicabile anche a industrie e tecnologie digitali, quali il supercalcolo, le tecnologie quantistiche, le tecnologie a catena di blocchi (blockchain), l'intelligenza artificiale, la cibersicurezza, i big data e le tecnologie cloud o hedge). Rientrano in questa definizione anche altre attività destinate alla definizione concettuale, alla pianificazione e alla documentazione concernenti nuovi prodotti, processi o servizi. Rientrano nello sviluppo sperimentale la costruzione di prototipi, la dimostrazione, la realizzazione di prodotti pilota, la prova e la convalida di prodotti, processi o servizi nuovi o migliorati, effettuate in un ambiente che riproduce le condizioni operative reali laddove l'obiettivo primario è l'apporto di ulteriori miglioramenti tecnici a prodotti, processi e servizi che non sono sostanzialmente definitivi. Lo sviluppo sperimentale può quindi comprendere lo sviluppo di un prototipo o di un prodotto pilota utilizzabile per scopi commerciali che è necessariamente il prodotto commerciale finale e il cui costo di fabbricazione è troppo elevato per essere utilizzato soltanto a fini di dimostrazione e di convalida. Lo sviluppo sperimentale non comprende le modifiche di routine o le modifiche periodiche apportate a prodotti, linee di produzione, processi di fabbricazione e servizi esistenti e ad altre operazioni in corso, anche se tali modifiche possono rappresentare miglioramenti.

3. Definizione di organismo di ricerca

Oltre alle definizioni di tipologia di ricerca, altrettanto importante è la definizione di organismo di ricerca "organismo di ricerca e di diffusione delle conoscenze" o "organismo di ricerca": entità (ad esempio, università o istituti di ricerca, agenzie incaricate del trasferimento di conoscenze, intermediari dell'innovazione, entità collaborative reali o virtuali orientate alla ricerca), indipendentemente dal suo status giuridico (costituito secondo il diritto privato o pubblico) o fonte di finanziamento, la cui finalità principale consiste nello svolgere in maniera indipendente attività di ricerca fondamentale, di ricerca industriale o di sviluppo sperimentale o nel garantire un'ampia diffusione dei risultati di tali attività mediante l'insegnamento, la pubblicazione o il trasferimento di conoscenze.

4. Ipotesi di NON aiuto a infrastrutture di ricerca in quanto le attività degli organismi di ricerca NON rivestono carattere economico

I punti 31 e 32 della Comunicazione 2016/C 262/ della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato dichiarano che determinate attività svolte da università e da organismi di ricerca non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

La Commissione ritiene che le attività di trasferimento del sapere (concessione di licenze, creazione di spin-off e altre forme di gestione del sapere prodotto dagli organismi o dalle infrastrutture di ricerca) abbiano carattere non economico qualora siano svolte da organismi o infrastrutture di ricerca (o da relativi servizi e filiali), oppure congiuntamente a organismi o infrastrutture di ricerca o per loro conto, e tutti i redditi da esse provenienti siano reinvestiti nelle attività principali di tali organismi o infrastrutture.

Le attività primarie degli organismi di ricerca e delle infrastrutture di ricerca che non hanno rilevanza economica sono:

- attività di formazione volte ad ottenere maggiori risorse umane meglio qualificate;
- attività di R&S svolte in maniera indipendente e volte all'acquisizione di maggiori conoscenze e di una migliore comprensione, inclusa la R&S collaborativa nel cui ambito un organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca intraprendono un'effettiva collaborazione;
- l'ampia diffusione dei risultati della ricerca su base non esclusiva e non discriminatoria, ad esempio attraverso l'insegnamento, le banche dati ad accesso aperto, le pubblicazioni aperte o il software open source;

- attività di trasferimento di conoscenze svolte dall'organismo di ricerca o dall'infrastruttura di ricerca (compresi i rispettivi dipartimenti o filiali), o congiuntamente con altri organismi o per loro conto, e laddove tutti gli utili provenienti da dette attività siano reinvestiti nelle attività primarie dell'organismo di ricerca o dell'infrastruttura di ricerca. Il carattere non economico di tali attività non viene meno se la prestazione dei servizi corrispondenti è appaltata a terzi con procedura di gara aperta.

Vale la pena ricordare che NON sussistono profili di aiuto neanche quando l'Autorità Pubblica acquista i servizi connessi alla ricerca a condizioni di mercato. Infatti in tali casi quando l'autorità pubblica acquista beni o servizi di cui ha necessità si comporta come un operatore di mercato (secondo il cd. test dell'operatore privato in un'economia di mercato "MEOP"). Il MEOP test racchiude in sé sia la valutazione di necessità dell'acquisto da parte del soggetto pubblico, sia la valutazione della congruità del compenso corrisposto, che deve rientrare all'interno di parametri di mercato (onde evitare la sovra compensazione del fornitore). La scelta del contraente dovrebbe avvenire con procedura competitiva per assicurare che il prezzo corrisposto per l'acquisto sia un prezzo di mercato. In alternativa, potrebbe bastare che il prestatore del servizio garantisca che ha fornito la prestazione al costo oppure evidenzi qual è stato il suo mark-up. Si specifica che questi elementi devono essere forniti prima di prestare il servizio. In via eccezionale ed una tantum, si può ammettere che venga fatto ex post. Importante è avere un benchmark che confermi che il prezzo è un prezzo di mercato, ad es., utilizzando il costo di servizi simili acquistati in un periodo paragonabile.

5. Ipotesi di aiuto di stato a infrastrutture di ricerca in quanto afferenti ad attività economiche degli organismi di ricerca

Si sa che la ricerca produce innovazione e che ciò si traduce in maggiore competitività delle imprese. Un aiuto a questo livello può dunque avere un pesante effetto sulla concorrenza. Tuttavia le statistiche dimostrano che l'incertezza di risultati ha un effetto deterrente sulle imprese, soprattutto su quelle di dimensioni modeste, con pesanti ricadute in termini di ridotta competitività del sistema economico europeo. Sono dunque giustificati (compatibili) gli aiuti che, diluendo il rischio per le imprese incentivino le attività di ricerca. Ma per mantenere un giusto equilibrio tra effetto distorsivo dell'aiuto e stimolo a superare il "fallimento del mercato, occorre differenziare il sostegno pubblico in funzione del rischio maggiore o minore insito nell'attività di ricerca.

Se l'organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca sono utilizzati per svolgere attività economiche, quali la locazione di attrezzature o laboratori alle imprese, la fornitura di servizi a imprese o l'esecuzione di contratti di ricerca, il finanziamento pubblico di tali attività economiche sarà generalmente considerato aiuto di Stato.

Tuttavia, la Commissione non ritiene che l'organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca siano beneficiari di aiuti di Stato se essi agiscono unicamente in veste di intermediari che trasferiscono ai beneficiari finali la totalità del finanziamento pubblico e qualsiasi eventuale vantaggio acquisito tramite tali finanziamenti.

Ciò vale generalmente nei seguenti casi:

1. sia il finanziamento pubblico che qualsiasi vantaggio acquisito attraverso tali finanziamenti sono quantificabili e dimostrabili e un adeguato meccanismo garantisce che siano pienamente trasferiti ai beneficiari finali, ad esempio sotto forma di riduzione dei prezzi; e
2. nessun ulteriore vantaggio è concesso all'intermediario, giacché esso è stato selezionato mediante gara d'appalto pubblica o il finanziamento pubblico è disponibile a tutte le entità che soddisfano le necessarie condizioni obiettive, di modo che i clienti in qualità di beneficiari finali hanno diritto di acquisire servizi equivalenti presso qualsiasi altro intermediario.

Pertanto se sono soddisfatte le condizioni 1 e 2 gli aiuti di Stato sono applicabili a livello dei beneficiari finali.

6. Aiuti di stato indiretti accordati a imprese attraverso organismi di ricerca e di diffusione delle conoscenze e infrastrutture di ricerca finanziati dal settore pubblico

Mentre sopra abbiamo trattato di ipotesi di aiuto riconducibili a livello degli organismi di ricerca in questo paragrafo vengono trattate le ipotesi di aiuto indiretto a vantaggio delle imprese attraverso gli organismi di ricerca. La questione del se e a quali condizioni le imprese ottengono un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato in caso di ricerca contrattuale o servizi di ricerca forniti da un organismo di ricerca o da un'infrastruttura di ricerca, nonché in caso di collaborazione con un organismo di ricerca o un'infrastruttura di ricerca, deve essere risolta applicando i principi generali in materia di aiuti di Stato. A tale scopo, come indicato nella Comunicazione relativa alla nozione di aiuto di Stato, può essere necessario, in particolare, valutare se il comportamento dell'organismo di ricerca o dell'infrastruttura di ricerca possa essere ascrivibile alla sua funzione istituzionale/pubblica.

6.1 Attività di ricerca per conto di imprese (ricerca contrattuale o servizi di ricerca).

Quando un organismo di ricerca o un'infrastruttura di ricerca sono utilizzati per svolgere ricerca contrattuale o per fornire un servizio di ricerca a un'impresa che in genere specifica i termini e le condizioni del contratto, detiene i risultati delle attività di ricerca e assume il rischio di insuccesso, nessun aiuto di Stato è generalmente trasferito all'impresa se l'organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca ricevono una remunerazione appropriata a fronte dei loro servizi, in particolare se è soddisfatta una delle seguenti condizioni:

1. l'organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca forniscono il servizio di ricerca o la ricerca contrattuale al prezzo di mercato, oppure
2. in assenza di prezzo di mercato, l'organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca forniscono il servizio di ricerca o ricerca contrattuale a un prezzo che:
 - rispecchia la totalità dei costi del servizio e generalmente include un margine stabilito con riferimento a quelli comunemente applicati dalle imprese operanti nel settore del servizio in questione, oppure
 - è il risultato di negoziati svoltisi alle normali condizioni di mercato durante i quali l'organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca, nella loro capacità di prestatore di servizi, tratta per ottenere il massimo beneficio economico all'atto della stipula del contratto e coprono almeno i costi marginali.

Nel caso in cui la proprietà dei diritti di proprietà intellettuale ("DPI") o i diritti di accesso a questi ultimi sono mantenuti dall'organismo di ricerca o dall'infrastruttura di ricerca, il loro valore di mercato può essere detratto dal prezzo pagabile per i servizi in questione.

7. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra specificato le prime considerazioni che si possono trarre sono che il sostegno pubblico agli investimenti nelle attività di ricerca non sono considerate aiuti di stato se sussistono una delle seguenti condizioni:

- 1) le attività di formazione sono volte a rendere le risorse umane più ampie e meglio qualificate;
- 2) le attività di ricerca e sviluppo sono svolte in maniera indipendente e finalizzate ad incrementare il sapere e migliorare la comprensione, e in particolare le attività di ricerca e sviluppo svolte in collaborazione;
- 3) i risultati della ricerca sono ampiamente diffusi in maniera aperta e non discriminatoria;

4) i servizi connessi alla ricerca vengono acquistati dalla Regione a condizioni di mercato secondo il criterio del MEOP test come sopra specificato.

Viceversa il sostegno pubblico agli investimenti nelle attività di ricerca utilizzate per l'esercizio di un'attività economica, indipendentemente dallo stato giuridico del beneficiario dello stesso sia esso soggetto pubblico o impresa, sono soggette alle disposizioni che stabiliscono la compatibilità degli aiuti di stato. Tale sostegno pubblico è esente dall'obbligo di notifica e comunicato ai sensi degli appositi articoli presenti nel Regolamento di Esenzione se vengono rispettate le condizioni di compatibilità ivi stabilite. Altrimenti occorre procedere alla notifica di aiuti qualora sia necessario discostarsi dalle condizioni di compatibilità previste dal regolamento di esenzione GBER.

Da ultimo appare importante sottolineare che laddove la medesima entità svolga attività economiche e non economiche e al fine di evitare sovvenzioni incrociate a favore dell'attività economica, il finanziamento pubblico dell'attività non economica non ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato se i due tipi di attività e i relativi costi, finanziamenti e entrate possono essere nettamente separati. La corretta imputazione dei costi, dei finanziamenti e delle entrate può essere comprovata mediante i rendiconti finanziari annui della pertinente entità. In altri termini se un organismo o un'infrastruttura di ricerca sono utilizzati tanto per attività economiche che non economiche, i finanziamenti pubblici rientrano nelle norme in materia di aiuti di Stato solo nella misura in cui coprono i costi connessi ad attività economiche. Se l'organismo o l'infrastruttura di ricerca sono utilizzati quasi esclusivamente per attività di natura non economica, il relativo finanziamento può esulare completamente dalle norme in materia di aiuti di Stato, a condizione che l'utilizzo economico rimanga puramente accessorio, ossia corrisponda a un'attività necessaria e direttamente collegata al funzionamento dell'organismo o infrastruttura di ricerca oppure intrinsecamente legata al suo uso non economico principale, e che abbia portata limitata. La Commissione ritiene che tale sia il caso laddove l'attività economica assorbe esattamente gli stessi fattori di produzione (quali materiali, attrezzature, manodopera e capitale fisso) delle attività non economiche e la capacità destinata ogni anno a tali attività economiche non supera il 20 % della pertinente capacità annua complessiva dell'entità. In tali casi il finanziamento, i costi e i ricavi delle attività economiche devono formare oggetto di contabilità separata.