



Incentivi alla ricerca e sviluppo: un confronto internazionale

In vista dell'atteso riordino del sistema degli aiuti alle imprese previsto dalla legge sviluppo (Legge 99/2009) nella forma di delega al governo, questa nota offre un quadro d'insieme degli incentivi fiscali alla spesa in ricerca e sviluppo delle imprese in Italia e riporta alcuni risultati relativi al confronto internazionale sulle agevolazioni fiscali alla R&S privata nei paesi OCSE. Tale comparazione è stata realizzata in uno studio del Dipartimento delle Finanze del Canada (2009), a cui sono stati forniti i riferimenti normativi per l'Italia dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze in collaborazione con l'ISAE. Sulla base della graduatoria che emerge da questo lavoro, l'Italia si colloca al 21-esimo posto per quanto riguarda il sostegno fornito alle grandi imprese, mentre risale la classifica, raggiungendo il 14-esimo posto, con riferimento alle misure riservate alle piccole imprese.

La spesa per ricerca e sviluppo delle imprese in Italia è strutturalmente inferiore a quella di altri paesi europei industrializzati, tanto da costituire il principale elemento critico del sistema italiano della ricerca. In base agli ultimi dati disponibili, gli investimenti in ricerca e sviluppo raggiungono in Italia l'1,18% del PIL (2007)¹, una quota crescente rispetto al periodo precedente, tuttavia pari a circa la metà della media dei paesi OCSE (2,4%)². La proporzione tra personale qualificato di ricerca e occupazione totale è tra le più basse tra i paesi OCSE e il settore privato finanzia solo il 40% della spesa complessiva, contro il 63% della media OCSE³. Ciò si riflette in altrettanto bassi livelli delle *performance* tecnologiche.

La ricerca industriale svolge un ruolo strategico per la competitività del sistema produttivo nazionale, superiore a quello riconosciuto alla ricerca pubblica di base, in quanto strettamente

finalizzata alla conversione della conoscenza scientifica in applicazioni commerciali. In linea con le tendenze emerse a livello internazionale, il Consiglio Europeo nel 2002 ha indirizzato i paesi membri ad incrementare la spesa in R&S fino a raggiungere una quota pari al 3% del PIL, di cui la maggior parte dovrebbe essere realizzata dal settore privato al fine di far convergere l'Unione Europea verso l'intensità innovativa degli Stati Uniti.

Per raggiungere tale obiettivo la maggior parte delle risorse pubbliche dovrebbe essere destinata a finanziare un sistema di incentivi alle imprese private per incoraggiare l'investimento in ricerca industriale. La giustificazione economica del sostegno pubblico alle attività innovative delle imprese deriva, come noto, dal fallimento del mercato nel conseguire il livello ottimale di attività innovative, a causa delle esternalità positive di tali attività, per cui il tasso di rendimento privato è inferiore a quello sociale. Il sostegno finanziario pubblico aumenta la convenienza ad intraprendere l'attività di R&S, avvicinando il primo al secondo.

1 Fonte: La ricerca e sviluppo in Italia, anno 2007, ISTAT, 21 dicembre 2009.

2 Fonte: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard, OECD 2009.

3 Fonte: OECD Science, Technology and Industry Outlook, OECD 2008.

In considerazione dei problemi posti dalla sfida per il rafforzamento della competitività, gli aiuti alla ricerca e all'innovazione delle imprese sono aumentati negli ultimi anni in Italia, seppure in modo discontinuo. Le risorse pubbliche complessivamente mobilitate in direzione della R&S privata ammontano a oltre 3 miliardi su base annua, una quota abbastanza significativa del totale degli aiuti alle imprese (superiore al 25%)⁴. E' necessario che il decreto sviluppo in itinere e l'attesa riforma del sistema degli aiuti alle imprese proseguano ulteriormente nell'incentivazione dei processi di innovazione a sostegno della competizione internazionale.

Benché l'intervento a favore della R&S privata sia incentrato su aiuti di natura finanziaria concessi attraverso procedimenti valutativi (contributi in c/capitale e credito agevolato), nel corso degli ultimi anni è stata ampliata la gamma degli strumenti, affidando un peso crescente agli incentivi fiscali. In questa direzione si collocano i recenti provvedimenti, quali la legge 311/2004, che ha reso deducibile il costo del personale qualificato addetto alla ricerca e sviluppo dalla base imponibile Irap, al pari di un generico investimento in capitale fisico, e la legge 296/2006 (art.1, commi 280-283), che riconosce un credito d'imposta temporaneo del 10% a valere sulle attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo effettuate nel periodo 2007-2009 (il beneficio passa al 40% per i costi sostenuti nell'ambito di contratti stipulati con istituzioni pubbliche di ricerca). Soggetti destinatari sono tutte le imprese, in conformità con la comunicazione della Commissione Europea *"Towards a more effective use of tax incentives in favour of R&D"*⁵, secondo la quale gli incentivi dovrebbero essere accessibili al

maggior numero di imprese e, inoltre, dovrebbe essere garantita l'adesione non onerosa. Ciononostante, nel corso del tortuoso iter che ha portato all'implementazione del credito d'imposta, la modalità prevista per la fruizione del beneficio (l'invio digitale della richiesta) ha di fatto comportato l'esclusione delle piccole imprese, garantendo solo ai più veloci l'accesso al bonus.

Meccanismi automatici di sostegno degli investimenti privati in R&S, peraltro, furono introdotti in Italia per la prima volta nel 1991, limitatamente alle piccole e medie imprese del settore manifatturiero e dei servizi. A causa di conflitti con la UE sulla disciplina di applicazione la Legge 317/1991 fu implementata solo nel 1995. Nel 1997 si aggiunsero altri due provvedimenti, la Legge 449/1997, che riconosce un credito d'imposta con priorità alle PMI per i costi sostenuti per l'assunzione a tempo pieno di personale qualificato di ricerca e per ogni nuovo contratto per attività di ricerca commissionata ad università e ad altri soggetti operanti nell'ambito della ricerca scientifica, e la Legge 140/1997, con cui si introduce un credito d'imposta regionale per le spese sostenute dalle imprese manifatturiere per attività di ricerca industriale e di sviluppo, purché non commissionate da terzi, con priorità alle aree depresse e alle piccole e medie imprese. Queste agevolazioni non sono tra loro cumulabili. I crediti d'imposta sono automatici e sono erogati in base all'ordine cronologico delle richieste fino ad esaurimento dei fondi stanziati in bilancio.

La tabella 1 offre una sintesi degli incentivi fiscali alla R&S delle imprese, illustrandone le principali caratteristiche con riferimento ai soggetti destinatari, agli obiettivi da raggiungere mediante individuazione delle attività di ricerca e sviluppo incentivate, alle forme di agevolazione fiscale utilizzate, all'intensità di aiuto, ai costi ammissibili e, infine, alla stabilità nel tempo delle

4 Cfr. Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, Ministero dello Sviluppo Economico, Giugno 2009.

5 Cfr. Comunicazione della Commissione Europea del 22 novembre 2006.

Tab. 1 INCENTIVI FISCALI ALLA RICERCA E SVILUPPO IN VIGORE IN ITALIA A PARTIRE DAL 1991:
PRINCIPALI CARATTERISTICHE

	Aliquota – ammontare di spesa	Aliquota – incremento di spesa	Base variazione incrementale	Spese eligibili (1)	Deducibile da Ires, Irap, IVA, etc.	Attività R&S incentivate	Trattamento preferenziale	Periodo di applicazione
Investimenti innovativi Artt. 5 e 6, L. 317/1991	25/20	–	–	CP M I LE	Ires, Irpef	Ricerca applicata e sviluppo	Solo PMI	1991–in corso
Spese di ricerca Art. 8, L. 317/1991	30	–	–	CP A M LE	Ires, Irpef	Ricerca di base	Solo PMI	1991–in corso
Incentivi alla ricerca Scientifica, L. 449/1997	60	–	–	CP –nuove assunzioni	Ires, Irpef F24	Ricerca, collab. con Università enti di Ric.	Priorità alle PMI	1998–in corso
Credito d'imposta Regionale, L. 140/1997	10	20	Media 3 anni Precedenti	CP A CT	F24	Attività in-house di R&S	30/25/20/15 Aree depresse/ PMI	1998–in corso
"Tecno-Tremonti" L. 269/2003	10	30	Media 3 anni Precedenti	I	Ires	R&S, tecnologia digitale	–	2004
Deduzione Irap R&S L. 311/2004	–	–	–	CP	Irap	Ricerca di base e applicata	–	2005–in corso
Credito d'imposta R&S, L. 296/2006	10/40	–	–	CP M A F CT B LE SG	Ires, Irpef, Irap, F24	Ricerca di base, applicata, sviluppo	–	2007-2009

(1) CP=costo del personale qualificato; M=materiali; A=attrezzature; F=fabbricati; I=immobilizzazioni immateriali; CT=consulenza tecnologica; B=brevetti; LE=utilizzo laboratori esterni; SG=spese generali.

agevolazioni. Gli sgravi sono diretti ad alleggerire, nell'ordine, l'onere per il personale qualificato di ricerca, per l'acquisto di materiali e investimenti diretti nelle attrezzature di laboratorio, per l'utilizzo di laboratori esterni e consulenza tecnica, e solo recentemente sono stati anche rivolti a sostegno dell'acquisto di licenze, brevetti, patenti di fonte esterna a prezzi di mercato.

La tabella 2 mostra l'allocazione delle risorse tra i diversi interventi e il corrispondente numero di beneficiari negli anni tra il 2000 e il 2007. Come si vede, i fondi destinati alle PMI sono stati assorbiti nel corso degli ultimi anni dai provvedimenti che si rivolgono alla generalità delle imprese. Ciò può avere conseguenze non trascurabili per l'accesso delle PMI al beneficio in relazione ai meccanismi implementati, come già sperimentato.

In aggiunta, va sottolineato che così facendo si sostituiscono forme di incentivazione permanenti (L. 317/1991, L. 449/1997, L. 140/1997) con agevolazioni temporanee (L. 296/2006).

Fra gli altri strumenti attivi a livello nazionale, due assumono un ruolo preminente:

- la L. 297/00, istitutiva del FAR – Fondo Agevolazioni alla Ricerca, gestita dal MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), che concede agevolazioni principalmente ai progetti di prevalente “Ricerca Industriale”;
- la L. 46/82, che opera attraverso il FIT- Fondo per l'Innovazione tecnologica, gestita dal Ministero dello Sviluppo Economico e destinata al finanziamento di progetti di prevalente “Sviluppo precompetitivo”.

Tab. 2 INCENTIVI FISCALI ALLA RICERCA E SVILUPPO. AGEVOLAZIONI CONCESSE E NUMERO DI BENEFICIARI
(in milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Investimenti innovativi Artt. 5 e 6, L. 317/1991	13,408	2,630	7,267	6,012	5,704	5,846	3,168	0,693
<i>N. beneficiari</i>	426	432	320	348	267	354	109	38
Spese di ricerca Art. 8, L. 317/1991	6,982	4,083	3,484	7,084	5,572	4,546	3,487	3,916
<i>N. beneficiari</i>	155	230	140	251	147	114	45	129
Incentivi alla ricerca Scientifica, L. 449/1997	20,602	9,668	23,060	18,457	20,656	21,173	8,869	9,794
<i>N. beneficiari</i>	375	311	342	221	183	140	68	67
Credito d'imposta Regionale, L. 140/1997	—	73,581	79,919	117,490	72,798	58,139	10,449	5,737
<i>N. beneficiari</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
"Tecno-Tremonti" L. 269/2003	—	—	—	—	138,316	—	—	—
<i>N. beneficiari</i>	—	—	—	—	3.836	—	—	—
Deduzione Irap R&S L. 311/2004 (1)	—	—	—	—	—	205,525	946,572	n.d.
<i>N. beneficiari</i>	—	—	—	—	—	7.146	9.124	n.d.
Credito d'imposta R&S L. 296/2006	—	—	—	—	—	—	—	805,511
<i>N. beneficiari</i>	—	—	—	—	—	—	—	12.026

Fonte: elaborazioni ISAE su dati UnicoSC, vari anni.

(1) A partire dall'anno d'imposta 2007 la deduzione Irap per il personale addetto alla ricerca e sviluppo non è quantificabile in quanto riportata cumulativamente con altre deduzioni.

Con il FAR si sostengono progetti che prevedono prevalentemente attività di ricerca industriale, definita come la ricerca pianificata o indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi o per conseguire un notevole miglioramento di prodotti, processi produttivi o servizi esistenti; con il FIT si interviene a favore di progetti con prevalente attività di sviluppo precompetitivo, consistenti nella concretizzazione dei risultati di ricerca industriale in nuovi prodotti/processi/servizi.

In linea di principio, la preferenza accordata ai finanziamenti diretti nell'incentivazione dei processi innovativi si giustifica con la possibilità di orientare più accuratamente l'intervento pubblico a sostegno di determinati settori economici, o singole aree tecnologiche, e, più in particolare,

verso quei progetti dove maggiore è il differenziale tra rendimento sociale e rendimento privato. L'implementazione di un meccanismo discrezionale può essere, però, resa molto complessa a causa della mole di informazioni richiesta per individuare i progetti che non sarebbero realizzati in assenza del sussidio. Al contrario, gli incentivi fiscali riducono sensibilmente le interferenze con le scelte dell'impresa. Quest'ultima, tuttavia, potendo beneficiare degli sgravi solo in presenza di utili, sarà orientata verso quei progetti in grado di generare un reddito più elevato a breve termine. A sua volta, la realizzazione di superiori margini di profitto può stimolare nuovi investimenti. Ne segue che gli incentivi automatici sono più indicati quando si vuole favorire l'aumento complessivo degli investimenti privati nella ricerca.

D'altro canto, è importante sottolineare che il credito d'imposta dovrebbe essere fruibile anche dalle imprese in condizioni di incapienza, per questo più bisognose dell'incentivo. In aggiunta, è auspicabile l'introduzione di uno strumento di incentivazione permanente in grado di attrarre capitali esteri e di incoraggiare maggiormente i processi innovativi delle imprese, garantendo l'accesso alle PMI. In presenza di elevata mobilità delle basi imponibili da paesi ad elevata imposizione sui redditi d'impresa alle giurisdizioni più favorevoli, occorre tener presente che potrebbe non essere conveniente aumentare l'entità del credito tributario, ma piuttosto ridurre l'imposizione sui proventi delle attività innovative.

Per concludere, al fine di fornire un'indicazione dell'intensità del sostegno fornito all'investimento in R&S attraverso il sistema fiscale, riportiamo un confronto internazionale, comprendente 30 paesi OCSE - tra cui l'Italia - e 6 paesi emergenti, basato sul calcolo di aliquote effettive marginali di sostegno fiscale alla R&S privata. Questo indicatore misura la percentuale di riduzione del costo complessivo dell'investimento in R&S dovuta all'insieme dei parametri fiscali, incluse agevolazioni, deduzioni, tassi di deprezzamento favorevoli, crediti d'imposta, ed inoltre l'aliquota d'imposizione sui profitti. Tale comparazione è stata realizzata in uno studio del Dipartimento delle Finanze del Canada (2009), a cui sono stati forniti i riferimenti normativi per l'Italia dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze in collaborazione con l'ISAE.

Benchè l'indicatore qui considerato possa essere esteso per tener conto di altre forme di sostegno pubblico, quali sussidi e finanziamenti diretti, è bene precisare che i risultati di seguito riportati includono solo interventi di natura fiscale e pertanto il confronto che ne deriva non fornisce un

quadro complessivo del livello di sostegno pubblico agli investimenti in R&S. Inoltre, sono considerati i provvedimenti che saranno in vigore nel 2012.

Le aliquote di sostegno fiscale alla ricerca e sviluppo delle imprese sono riportate nel grafico 1, distinguendo tra grandi e piccole imprese. Come si può osservare diversi paesi riconoscono un trattamento più favorevole alle piccole imprese, tra cui l'Italia. La percentuale di riduzione della spesa in R&S è più elevata in Francia, raggiungendo il 47,6% per le piccole imprese, ed è quasi nulla nella Federazione Russa. Come si può meglio osservare dal grafico 2, l'Italia si colloca al 14-esimo posto della classifica con riferimento alle misure riservate alle piccole imprese, mentre scende al 21-esimo posto per quanto riguarda il sostegno fornito alle grandi imprese. Si noti che la Germania è agli ultimi posti della graduatoria, avendo adottato una politica incentrata su aiuti diretti alle imprese e sulla costituzione di infrastrutture per l'innovazione (Confindustria, 2009).

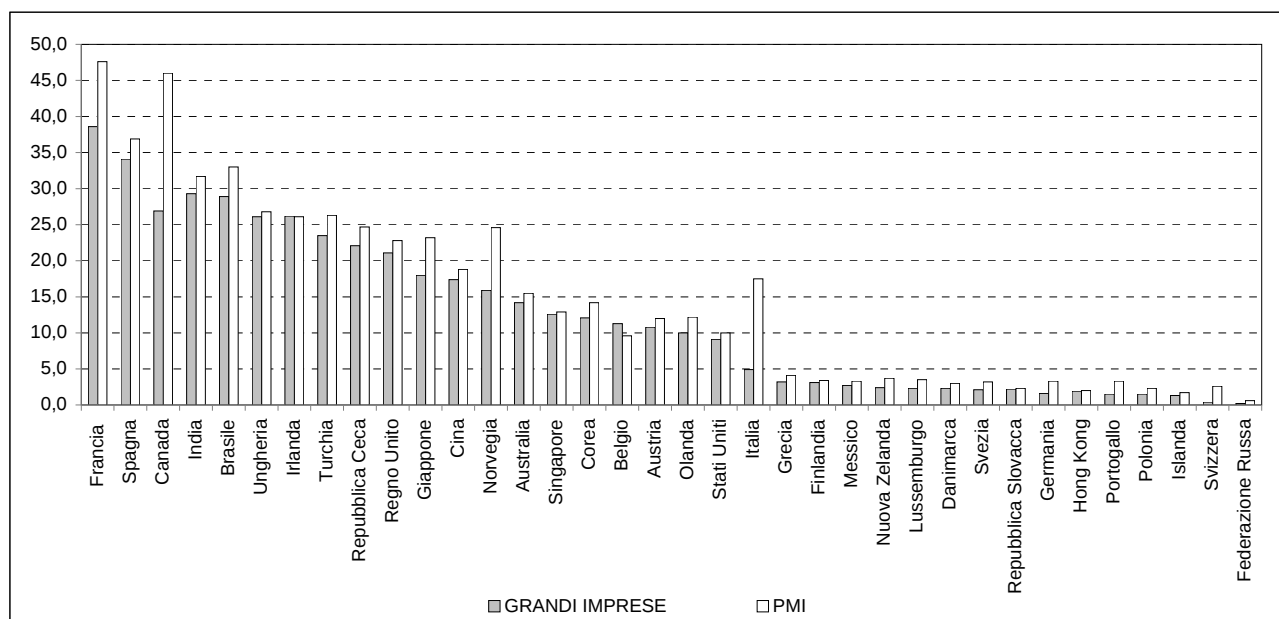
Riferimenti bibliografici

Confindustria (2009), Primo Rapporto sul Sistema della Fiscalità del Settore dei servizi Innovativi e Tecnologici, Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, Roma.

Dipartimento delle Finanze, Canada (2009), Tax Expenditures and Evaluations, ISBN: 978-1-100-14307-1.

La presente nota è stata redatta da Antonella Caiumi.

Graf. 1 - LA PERCENTUALE DI RIDUZIONE DELLA SPESA IN R&S DELLE IMPRESE DOVUTA AD AGEVOLAZIONI FISCALI:
UN CONFRONTO INTERNAZIONALE
(provvedimenti in vigore nel 2012)



Graf. 2 - LA CLASSIFICA INTERNAZIONALE

