

Il credito d'imposta per la R&S: chi l'ha visto?

di Francesco Daveri e Amedeo Sacrestano

Nella Finanziaria 2007, il governo Prodi ha introdotto un incentivo fiscale sotto forma di credito d'imposta per le imprese che investono in ricerca e sviluppo. Il bonus, però, finora non si è visto: lungaggini burocratiche ne hanno impedito l'utilizzo. Come ridurre le difficoltà di attuazione per il futuro? Ad esempio, con la pre-notifica a Bruxelles di un provvedimento specifico e dettagliato. Anche perché una politica di incentivi solo annunciati e non resi operativi produce risultati peggiori di una politica di zero incentivi.

Nella Finanziaria 2007, il governo Prodi ha introdotto un incentivo fiscale sotto forma di credito d'imposta per le imprese che investono in ricerca e sviluppo. Il bonus, però, finora non si è visto: lungaggini burocratiche ne hanno, infatti, impedito l'utilizzo. In questo articolo, ci chiediamo come ridurre queste difficoltà di attuazione per il futuro. Nella convinzione che una politica di incentivi solo annunciati (e poi non resi operativi) produca risultati peggiori di una politica di zero incentivi.

Il bello del credito d'imposta

La Legge Finanziaria 2007 (commi 280 e successivi) ha introdotto un credito d'imposta automatico per le spese in ricerca e sviluppo delle imprese. (1) A differenza che in passato, l'operatività dell'incentivo è stata disegnata su tre esercizi: 2007-2009. Come per altre misure di questo tipo, la sua entrata in vigore richiede (cfr. comma 284) l'autorizzazione preventiva della Commissione Europea. (2)

Si tratta di una misura da lungo tempo richiesta dagli imprenditori, come parte di un pacchetto più complessivo che include (o dovrebbe includere) gli incentivi finanziari per R&S, già previsti da diverse leggi d'incentivazione nazionali, e il finanziamento dei cosiddetti Progetti di innovazione industriale in determinati comparti produttivi, ritenuti strategici per lo sviluppo del paese. (3)

Usare la leva fiscale per incoraggiare le spese in R&S e l'innovazione delle imprese, in luogo dei tradizionali incentivi finanziari, può presentare diversi vantaggi. Il principale di questi è che con i bonus fiscali si premiano - al netto di eventuali manovre elusive - imprese "di successo". (4) Se, quindi, si ritiene che le risorse pubbliche debbano essere destinate a fini di efficienza, e le misure che incoraggiano l'innovazione dovrebbero certamente avere quest'obiettivo, il credito di imposta è uno strumento appropriato.

Il credito, chi l'ha visto?

Come spesso avviene, però, il diavolo si nasconde nei dettagli. In poche parole, il credito d'imposta - approvato a fine dicembre 2006 e a valere, in linea di principio, per i successivi tre esercizi d'imposta - non è ancora concretamente utilizzabile dalle imprese. Mancano, infatti, i decreti d'attuazione, previsti dal comma 283 della Finanziaria 2007. La loro elaborazione era demandata ai dicasteri dello Sviluppo e dell'Economia e, ad oggi, non si hanno notizie ufficiali sulla loro sorte. C'è chi dice che ancora non siano stati materialmente elaborati e chi, invece, sostiene che siano stati già mandati al vaglio dei tecnici della Commissione Europea per la necessaria autorizzazione. In tutto questo, l'opinione pubblica e gli operatori eventualmente interessati non hanno alcuna notizia sullo stato d'avanzamento del procedimento d'attuazione né possono conoscere il testo del decreto che, presumibilmente, il governo ha spedito a Bruxelles. (5) Insomma, regna un'incertezza che non favorisce certo l'attività d'impresa.

Incidentalmente, vale la pena di sottolineare che, probabilmente, il ritardo nell'approvazione dei regolamenti attuativi del bonus fiscale per R&S è dipeso, a sua volta, dall'estrema lentezza con la quale l'Italia ha notificato a Bruxelles la Carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale. (6) Si tratta di una sorta di documento "quadro" di programmazione, i cui dettami devono obbligatoriamente seguire tutti i regimi d'aiuto che governi ed enti pubblici volessero implementare per il periodo 2007-2013. Verosimilmente, essendo decorsi i due mesi a disposizione della Commissione per l'approvazione della Carta, questa sarà stata approvata. Certamente, però, ad oggi non ve ne è notizia ufficiale. (7)

Se, come è da ritenere, il governo ha finito per notificare la legge sul credito d'imposta alla Commissione solo all'inizio di settembre, ci sarà ancora da aspettare per la piena operatività dell'intervento. Quanto tempo, non lo sappiamo.

Due proposte per fare di meglio

Così non si può andare avanti. Già nel 2003-04 con la Tecno-Tremonti (LINK all'articolo di DAVERI di qualche anno fa) erano emersi problemi simili che hanno minato in modo cruciale l'efficacia della legge. Non si può dunque dire che le lungaggini burocratiche successive all'approvazione della Finanziaria (di ogni Finanziaria) siano state un fulmine a ciel sereno.

La questione importante per l'anno a venire è come evitare che il credito d'imposta per la R&S, ancora teoricamente "in vigore" per il 2008 e il 2009, così come altre eventuali misure d'incentivazione, vadano incontro alla medesima sorte. Proviamo a suggerire due accorgimenti che potrebbero essere utili.

1. Già nella stesura della Finanziaria si potrebbe scrivere la relativa norma tenendo debitamente conto dei vincoli imposti dalle direttive comunitarie in materia. Se questi vincoli esistono, perché non esplicitarli chiaramente nel disegno e nella lettera della legge? Ci farebbe risparmiare tempo dopo la sua approvazione. Inoltre, si fornirebbe agli imprenditori un quadro chiaro su requisiti e benefici del provvedimento fin dalla sua approvazione. (8)

2. Come già avvenne per il bonus investimenti della Finanziaria 2001, si potrebbe pensare a una pre-notifica a Bruxelles del provvedimento disegnato come sopra. (9)

Se, con la Finanziaria 2007, si fosse seguita la strada da noi suggerita (pre-notifica di uno specifico e dettagliato regime d'aiuto, diciamo a metà ottobre), si sarebbe presumibilmente ottenuto un credito d'imposta "operativo" già dai primi mesi dell'anno. (10) Oggi, invece, siamo qui a sperare che Bruxelles risponda in fretta a una notifica tardiva e a incrociare le dita sul fatto che non richieda ulteriori modifiche e aggiustamenti.

(1) La sua misura era pari al 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, con un limite di 15 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta. La percentuale era elevata al 15 per cento qualora i costi di ricerca e sviluppo fossero stati riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca.

(2) Da ottenere ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del Trattato istitutivo della Comunità europea. Peraltro, i dettagli del regime d'aiuto dovevano essere elaborati dal ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il ministro dell'Economia. Proprio queste regole operative dovevano dimostrarsi "coerenti" con la disciplina comunitaria e, pertanto, costituivano in vero e proprio "regime di aiuto" da notificare.

(3) Sui Progetti di innovazione industriale si veda <http://www.industria2015.ipi.it/index.php>.

(4) Un credito d'imposta può essere utilizzato solo se il soggetto cui è stato attribuito ha un debito verso l'Erario: tale condizione si verifica quando ci sono imposte dirette e Iva da versare (cui corrisponde una gestione economica positiva) o debiti verso gli istituti di previdenza (conseguenti all'utilizzo di lavoratori). Un analogo ragionamento non può essere sviluppato nel caso degli incentivi finanziari, per i quali nessuna valutazione ex ante (di tipo prospettico) può evitare che il supporto vada a un soggetto che, poi, si dimostrerà invece incapace di reggere da solo il mercato. L'impiego di incentivi finanziari è sempre sottoposto al rischio di disperdere l'utilità del denaro pubblico su soggetti potenzialmente inefficienti.

- (5) Come mai i ministeri competenti a emanare norme attuative di provvedimenti di legge che interessano le imprese non diano notizie sullo stato d'avanzamento dei relativi procedimenti sui rispettivi siti internet, magari mettendo a disposizione crono-programmi di lavoro, è un mistero tutto italiano.
- (6) Solo in data 12 giugno 2007 è stata inviata, alla rappresentanza permanente a Bruxelles, la richiesta formale di notifica alla Commissione Europea - Direzione generale concorrenza, della proposta nazionale della Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale (art. 87.3. del Trattato Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia e la [continua]', UE), per il periodo 2007-2013.
- (7) È altrettanto certo che sono ancora fermi ai blocchi di partenza non solo i bonus fiscali per la ricerca ma tutti gli incentivi tecnicamente non assoggettati al limite del "de minimis". Si tratta di quegli incentivi che, per la loro limitata portata quantitativa, non sono ritenuti "strutturalmente" in grado di turbare la libera concorrenza sui mercati. Attualmente, il limite al di sotto del quale si verifica tale condizione è di 200mila euro di incentivi, complessivamente fruiti da un soggetto giuridico in tre annualità.
- (8) La Commissione, con la comunicazione in Gu n. C 323/01 del 30 dicembre 2006, ha approvato la Disciplina Comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore della ricerca, sviluppo e innovazione, dove sono chiaramente esplicitati tutti i requisiti cui devono sottostare i regimi d'aiuto varati, a tale scopo, dagli Stati membri. Questo documento segue quello precedente, in Gu n. C 45 del 17.2.1996, modificato dalla comunicazione della Commissione pubblicata in Gu n. C 48 del 13.2.1998 e prorogato dalla comunicazione della Commissione in Gu n. C 111 del 8.05.2002.
- (9) In quell'occasione, infatti, con lettera del 5 ottobre 2000 (A/38182), le autorità italiane avevano notificato, a norma dell'articolo 88, paragrafo 3 del Trattato, il regime d'aiuti agli investimenti nelle aree svantaggiate del paese.
- (10) Sempre nel caso del bonus investimenti per le aree depresse della Finanziaria 2001 (articolo 8 della legge n. 388/00), l'approvazione del regime d'aiuto, mandato in pre-notifica il 5 ottobre 2000, avvenne il 13 marzo dell'anno successivo, con la nota SG (2001) D/ 286841.