



Ricerca, sviluppo e innovazione

15 giugno 2018

Il livello di investimenti in ricerca e sviluppo in Italia è ancora inferiore a quello degli altri paesi dell'UE. E' vigente e pienamente operativo dal luglio 2016 il [Programma nazionale per la ricerca \(PNR\)](#) per il quinquennio 2015-2020, adottato con [delibera del CIPE 1 maggio 2016](#), che si fonda sugli obiettivi europei di [Horizon 2020](#).

Ricerca e innovazione in Italia: alcuni dati

Secondo i dati diffusi dalla Commissione UE nella [Relazione per Paese 2017](#) relativa all'Italia, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (SWD(2017) 77 *final* del 22 febbraio 2017), il livello di investimenti in ricerca e sviluppo in Italia è ancora inferiore a quello degli altri paesi dell'UE.

In particolare, nel 2015, l'intensità complessiva di R&S (cioè la spesa totale destinata a ricerca e sviluppo in percentuale del PIL) è stata pari all'1,33% (21,9 miliardi di euro), un livello lievemente inferiore a quello del 2014, ancora nettamente al di sotto della media UE (2,03%) e distante dagli obiettivi 2020 fissati dall'UE stessa (in media nell'area UE la spesa in R&S dovrà essere pari al 3% del PIL entro il 2020: 1% di finanziamenti pubblici, 2% di investimenti privati. Per il nostro paese l'obiettivo complessivo è dell'1,53%).

Il divario rispetto alla media UE per quanto riguarda la spesa in R&S del settore privato (0,74% del PIL in Italia – al 14° posto nell'UE – contro una media UE dell'1,30%) è nettamente più ampio di quello registrato per la spesa pubblica in R&S (0,56% del PIL in Italia – al 17° posto nell'UE – contro una media UE dello 0,71%).

Secondo la Commissione europea, tra il 2007 e il 2015, gli stanziamenti di bilancio pubblico (amministrazioni centrali, regioni e province autonome) alle attività di R&S sono scesi da 9,9 a 8,3-8,4 miliardi di EUR.

Nell'anno 2016, secondo i dati preliminari ISTAT ([comunicato del 17 novembre 2017](#)) si avrebbe invece un lieve incremento della spesa pubblica, che passerebbe ad 8,6 miliardi di euro. La quota di tali finanziamenti destinata alle università (Fondo di finanziamento Ordinario-FFO) è la più rilevante, e pari al 42,9 per cento del totale. Il resto è orientato in misura maggiore verso le produzioni e le tecnologie industriali (12,9 per cento), l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio (9,4 per cento) e la protezione e promozione della salute umana (8,7 per cento).

Tra i fattori determinanti il divario italiano rispetto alla media UE, la non sufficiente presenza di persone altamente qualificate soprattutto nei settori della scienza, dell'ingegneria e dell'informatica (nel 2014 l'Italia contava 12,5 neolaureati in scienze e ingegneria e 0,5 nuovi laureati in informatica per mille abitanti di età compresa tra 25 e 34 anni (rispetto a medie UE rispettivamente di 17,6 e 2,3) e la presenza di un numero significativo di ricercatori italiani che ha lasciato il paese per mancanza di prospettive di carriera o a causa di retribuzioni più vantaggiose, non compensata dall'arrivo di ricercatori stranieri. I risultati dell'Italia sono peraltro relativamente buoni per quanto riguarda la qualità della sua base di pubblicazioni scientifiche.

Se guardiamo ai settori d'impiego del personale attivo in R&S, si nota una distribuzione che attribuisce alle università il 31,2% del totale, al settore privato *profit* e non *profit* il 53%, e alle istituzioni pubbliche il 15,8%.

Viene poi evidenziata una limitata collaborazione tra il mondo accademico e le imprese, il che ostacola l'efficace trasferimento di conoscenze o l'effetto leva sugli investimenti delle imprese in R&S.

Il Rapporto paese per l'Italia dell'[Osservatorio sulla Ricerca e l'Innovazione della Commissione europea](#), pubblicato sempre nel 2017 (RIO-Rapporto Paese 2016), approfondisce tali elementi di criticità, rilevando come l'economia del nostro paese, caratterizzata da una forte prevalenza di micro e piccole imprese attive in settori con limitata intensità di ricerca e sviluppo (R&S), si differenzia da quella di altre importanti economie dell'UE. Il divario tecnologico trova poi una sua accentuazione tra il Nord e il Sud del paese.

La concentrazione dell'imprenditoria italiana nelle attività tipiche del "*Made in Italy*" è generalmente associata ad attività a bassa e media tecnologia.

Le condizioni generali per l'innovazione sono peraltro sfavorevoli alla creazione e alla crescita di imprese ad alta intensità di R&S anche per il difficile accesso al credito e le dimensioni limitate del mercato del capitale di rischio che rappresentano ostacoli soprattutto per le giovani e piccole imprese innovative.

Inoltre, come afferma il PNR 2015-2020, la ridotta propensione agli investimenti in attività di R&S e il ridotto personale impegnato in attività di R&S sia da parte del settore pubblico che di quello privato si riflette in una scarsa capacità brevettuale.

Fondo crescita sostenibile: gli interventi di sostegno alla ricerca e innovazione

Il Fondo per la crescita sostenibile (FCS) costituisce uno dei principali strumenti di sostegno alla crescita produttiva e tecnologica del paese.

Il Fondo è stato istituito nella XVI legislatura, in luogo del precedente Fondo speciale rotativo sull'innovazione tecnologica - FIT, nell'ambito dell'azione di riordino e razionalizzazione degli interventi a sostegno del sistema produttivo, operata dall'articolo 23 del D.L. n. 83/2012. A seguito di tale riordino, sul FCS si sono dunque concentrate una serie di fonti di finanziamento prima destinate ad eterogenei interventi di sostegno. Il Fondo persegue le seguenti finalità:

- la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo, anche tramite il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese
- il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma (tra cui quelli di cui alla legge n. 181/1989)
- la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero, anche in raccordo con le azioni che saranno attivate dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Per ciascuna delle finalità del Fondo per la crescita sostenibile è stata istituita un'apposita sezione nell'ambito del Fondo stesso.

Il Fondo per la crescita sostenibile prevede come forma di aiuto principe quella del finanziamento agevolato. A tal riguardo, il D.M. 8 marzo 2013 ne ha definito le modalità operative, stabilendo, all'articolo 14, che gli aiuti sono concessi nella forma del finanziamento agevolato e, nei limiti e alle condizioni previsti dall'articolo 18, anche nelle seguenti forme: contributo in conto impianti, contributo in conto capitale, contributo diretto alla spesa, contributo in conto interessi, concessione di garanzia, partecipazione al capitale di rischio, *bonus* fiscale. La misura degli aiuti è fissata dai bandi o direttive di cui all'articolo 15 del D.M. in percentuale delle spese ammissibili e nel rispetto delle intensità massime stabilite dalla normativa comunitaria.

Il D.M. ha individuato specifiche tipologie di interventi finanziabili e sostenibili a valere sul Fondo:

- sostegno dei progetti di ricerca e sviluppo (articoli 7 e 8);
- rafforzamento della struttura produttiva del Paese (articoli 9 e 10); internazionalizzazione delle imprese e attrazione di investimenti dall'estero (articoli 11 e 12);
- progetti speciali per la riqualificazione competitiva di specifiche aree tecnologiche-produttive strategiche per la competitività del Paese (articolo 13).

Come anche evidenzia la Corte dei Conti, nella [Relazione concernente il "Fondo crescita sostenibile"](#) (anni 2013-2016), trasmessa al parlamento il 17 novembre 2017, la gestione della

maggior parte degli interventi è stata avviata nel corso della XVII legislatura, nella quale il Fondo è stato rifinanziato più volte ed esteso nelle finalità.

Il Fondo per la crescita sostenibile opera comunque come fondo rotativo, alimentandosi con i "rientri" dei finanziamenti agevolati concessi a valere su di esso e con le revoche degli stessi benefici. La gestione delle risorse avviene attraverso contabilità speciali, fuori bilancio, intestate al Ministero dello sviluppo economico-Direzione generale per gli incentivi alle imprese. La contabilità n. 1201 pertiene alla gestione delle risorse destinate ai finanziamenti agevolati per l'innovazione tecnologica (ex FIT).

I rientri iscritti all'entrata vengono assegnati al capitolo 7483/MISE per essere poi trasferiti alla contabilità speciale. Mentre, sul capitolo 7342/pg6 confluiscono risorse della contabilità speciale per poi essere assegnate ad interventi agevolativi. Secondo le recenti informazioni fornite dalla Ragioneria generale dello Stato, alla data del 31 dicembre 2017 il saldo disponibile sulla contabilità speciale 1201 è pari ad € 2.071.168.332.

Personale degli enti di ricerca

In avvio di legislatura l'[articolo 3, comma 2, del D.L. 90/2014](#) aveva stabilito che gli enti di ricerca potessero procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa, rispetto a quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, pari al 50% per il biennio 2014-2015, al 60% nel 2016, all'80% nel 2017 e al 100% a decorrere dal 2018, sostanzialmente restringendo l'ambito di applicazione dei medesimi limiti (analogamente a quanto disposto per le amministrazioni dello Stato, infatti, le percentuali erano calcolate in relazione alla spesa del solo personale a tempo indeterminato di ruolo cessato nell'anno precedente).

Successivamente, nell'ambito della più generale disciplina sulle limitazioni al [turn over nelle pubbliche amministrazioni](#), anche per gli enti di ricerca, per il triennio 2016-2018, la legge di stabilità per il 2016 ha disposto che gli enti di ricerca la cui spesa per il personale di ruolo del singolo ente non superi l'80% delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, possono procedere ad assunzioni nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. E' stato inoltre previsto che gli istituti e gli enti di ricerca possono continuare ad avvalersi del personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, in essere al 31 dicembre 2015, mediante l'attivazione (previa verifica di idoneità) di contratti a tempo determinato.

Le facoltà assunzionali degli enti di ricerca sono state ridefinite, da ultimo, con il [D.Lgs. 218/2016](#), il quale attualmente prevede che essi, nell'ambito della loro autonomia, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma Nazionale della Ricerca (di cui all'[articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 04/1998](#)) adottino, ai fini della pianificazione operativa, un Piano Triennale di Attività, aggiornato annualmente, con il quale determinano anche la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale. Per quanto concerne il fabbisogno, il budget e le spese di personale degli enti, si dispone che essi, compatibilmente con l'esigenza di assicurare la sostenibilità della spesa di personale e gli equilibri di bilancio e nel rispetto dei limiti massimi di tale tipologia di spesa, definiscono la programmazione per il reclutamento del personale nei Piani Triennali di Attività (aggiornati annualmente e approvati dal Ministero vigilante). In particolare, l'indicatore del limite massimo per le spese di personale è calcolato rapportando le spese complessive per il personale di competenza dell'anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell'ente, risultante dai bilanci consuntivi dell'ultimo triennio; tale rapporto non può superare l'80%. Attualmente, quindi, solo gli enti che al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento riportino un rapporto delle spese di personale inferiore all'80% possono procedere all'assunzione di personale (con oneri a carico del proprio bilancio per una spesa media annua pari a non più del margine a disposizione rispetto al limite dell'80%).

Può essere utile ricordare, inoltre, che per gli enti di ricerca la disciplina sul [lavoro a tempo determinato](#) prevede alcune deroghe. In particolare, l'[articolo 25, comma 3, del D.Lgs. 81/2015](#), prevede che il limite del 20% (rispetto al totale dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di

assunzione) oltre il quale non possono essere assunti lavoratori a termine non si applica ad istituti pubblici di ricerca ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di insegnamento, di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa. Inoltre, i contratti di lavoro a tempo determinato che hanno ad oggetto in via esclusiva lo svolgimento di attività di ricerca scientifica possono avere durata pari a quella del progetto di ricerca al quale si riferiscono (derogando, quindi, alla regola generale della durata massima di 36 mesi).

Per completezza, si segnala che la Legge di bilancio per il 2018 ha disposto un incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), nonché del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca vigilati dal MIUR (FOE) , finalizzato all'assunzione di ricercatori, rispettivamente, nelle università e negli [enti di ricerca vigilati dal MIUR](#). In attuazione di quanto detto, è stato avviato il [Piano straordinario di reclutamento per ricercatrici e ricercatori](#): 1.305 posti di ricercatori alle Università e 308 posti a tempo indeterminato per i suddetti enti di ricerca.