

Credito d'imposta per ricerca sviluppo e innovazione: bene ma non benissimo

Tecnologia, digitale e lavoro

Di Carlo Stagnaro

I. Premessa

Il termine "innovazione tecnologica" ha, nel dibattito politico, una connotazione generalmente positiva. Tuttavia, nel concreto, le nuove tecnologie spesso incontrano feroci resistenze, talvolta legate alle attitudini conservatrici di imprese e consumatori, ma più spesso connesse al permanere di regolamentazioni anacronistiche o addirittura all'introduzione di nuove norme a tutela dello *status quo*. Un'indagine condotta tra le imprese europee ha rivelato che i principali ostacoli all'innovazione derivano, nella loro percezione, dalla scarsa concorrenza, le difficoltà nell'accesso al credito e gli oneri burocratici (Tabella 1).¹ Non vi sono particolari disparità tra le risposte delle imprese europee e italiane. In sintesi, le imprese innovative sembrano ricondurre le proprie difficoltà a questioni legate alla disciplina del mercato, sia essa dovuta al rischio di monopolizzazione, all'assenza di alternative per provvedere al finanziamento delle loro attività oppure agli intoppi di natura regolatoria.

TABELLA 1

Maggiori ostacoli alla commercializzazione delle nuove tecnologie secondo le imprese innovative europee e italiane

% di risposte "rappresenta un problema"

Cosa rallenta la commercializzazione dei Vostri prodotti innovativi?	Unione europea	Italia
La presenza di un operatore dominante sul mercato	65	64
L'accesso al credito	58	59
Gli oneri necessari a rispettare regolamentazioni o standard	57	54

Fonte: Eurobarometro (2016)

Le cause del persistere di un ambiente anti-innovazione sono molteplici,² ma vengono variamente imputate ai presunti effetti negativi delle nuove tecnologie, in particolare sul lavoro, anche sulla scorta di alcuni influenti ma controversi articoli scientifici.³ Questo *paper* intende mettere in discussione tale tesi, mostrando che

KEY FINDINGS

- Il cambiamento tecnologico in atto sta mutando profondamente il mondo del lavoro;
- Le evidenze disponibili suggeriscono che la tecnologia non distrugge occupazione, ma trasforma i lavori e cambia le mansioni che i lavoratori devono svolgere, e le competenze domandate dal mercato;
- In particolare, la digitalizzazione rappresenta un grande volano di produttività;
- Le imprese italiane non investono abbastanza in innovazione: questa è una delle ragioni della stagnazione della produttività;
- Dal 2015 l'Italia ha introdotto il credito di imposta per le spese in ricerca, sviluppo e innovazione, recentemente modificato dal Decreto Dignità, dalla Legge di bilancio 2019 e poi ancora dalla manovra 2020;
- Le ultime modificazioni risolvono alcuni problemi del credito d'imposta, ma altri rimangono. Vengono qui presentate alcune proposte di riforma per renderlo più adatto a incoraggiare l'innovazione, specialmente nelle Pmi.

1 Eurobarometer, "Innobarometer 2016 – EU Business innovation trends", *Flash Eurobarometer*, no.433, luglio 2016.

2 Si veda, per un inquadramento teorico, Adam Smith e Bruce Yandle, *Bootleggers & Baptists*, Washington, DC: The Cato Institute, 2014.

3 Carl B. Frey e Michael A. Osborne, "The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, 114(C), 2017, pp.254-280.

Carlo Stagnaro è Direttore dell'Osservatorio dell'Economia Digitale dell'Istituto Bruno Leoni.

non solo non c'è alcuna ragione per ritenere che la tecnologia generi necessariamente disoccupazione, ma anche che è molto probabilmente vero il contrario. Proprio per questo, è importante che l'Italia si doti di adeguate politiche pro-innovazione. Un caso importante è quello del credito d'imposta per le spese in ricerca, sviluppo e innovazione, oggetto negli ultimi anni di diversi interventi e correttivi.

L'articolo è strutturato come segue. La seconda sezione presenta sommariamente le principali evidenze disponibili sul rapporto tra tecnologia e lavoro. In particolare, si mostrerà che la tecnologia non ha una relazione negativa coi livelli occupazionali complessivi, ma determina importanti cambiamenti nella natura dei lavori o, più precisamente, delle mansioni svolte dai lavoratori. Ciò ha a sua volta conseguenze sulla domanda di competenze e sull'esigenza di garantire adeguati investimenti in capitale umano. La terza sezione si concentra invece sul rapporto tra tecnologia (in particolare tecnologia digitale) e innovazione: l'accesso alle tecnologie digitali è oggi una pre-condizione per lo sviluppo tecnologico, il quale rappresenta a sua volta il presupposto per poter competere sui mercati globali. La quarta sezione prende in esame una specifica *policy* italiana per la promozione dell'innovazione, il credito d'imposta per la ricerca e sviluppo, oggetto di alcuni interventi nell'ambito della legge di bilancio per il 2020. Il quinto paragrafo riassume e conclude.

2. Tecnologia e lavoro⁴

Per comprendere l'impatto delle nuove tecnologie sull'occupazione, occorre anzitutto capire tre aspetti:

- I lavori consistono in una serie di *mansioni*. In generale, la tecnologia non sostituisce interi lavori, ma può rimpiazzare il lavoro umano nell'esecuzione di specifiche mansioni. Ciò è particolarmente vero per le mansioni ripetitive che richiedono un livello "medio" di competenza, e che sono più facilmente automatizzabili. Al contrario, vi sono mansioni meno ripetitive e non facilmente automatizzabili, a entrambi gli estremi della distribuzione delle competenze;⁵
- Di conseguenza, il cambio tecnologico attualmente in atto ha un effetto assai rilevante sulla domanda di competenze: in questo senso si parla di *skill-biased technical change*, cioè vincono quelle competenze (alte o basse) che abbiano forme di complementarità con le nuove tecnologie e risultano invece "perdenti" quelle competenze che possono più facilmente essere sostituite dalle macchine;⁶
- La tecnologia aumenta la produttività del lavoro e, anche quando spiazzare l'occupazione in alcuni settori (tipicamente, il manifatturiero) contribuisce a creare maggiore domanda in altri ambiti (i servizi). Alla luce anche di quanto detto sopra, ciò dà luogo a una polarizzazione della domanda di lavoro (che aumenta per i lavoratori con bassi

4 In questa sezione, mi baserò sulle conclusioni di un rapporto che ho coordinato, assieme al think tank Tortuga, per conto della Fondazione EYU. Si veda Carlo Stagnaro e Tortuga, "Human-Machine: New policies for the future of work", rapporto preparato per la Fondazione EYU, maggio 2018.

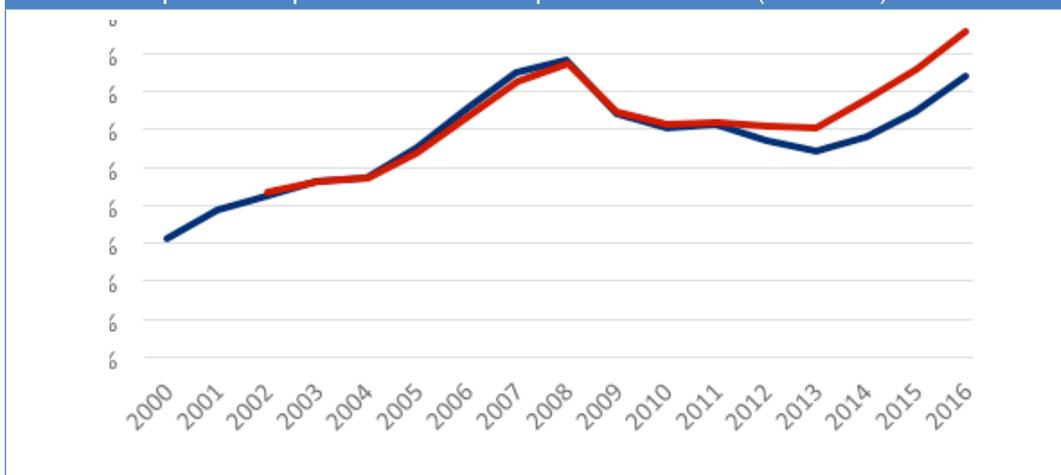
5 David Autor, Frank Levy e Richard J. Murnane, "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 2003, pp.1279-1333; Daron Acemoglu e Pascual Restrepo, "Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets", *NBER Working Paper*, no.23285, 2017.

6 Eli Berman, John Bound e Stephen Machin, "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence", *The Quarterly Journal of Economics*, 113(4), 1998, pp.1245-1279.

o alti livelli di competenze e si riduce per i lavoratori con un medio livello di skill).⁷

FIGURA 1

Tasso di occupazione nei paesi dell'Unione europea e dell'Eurozona (2000-2016)

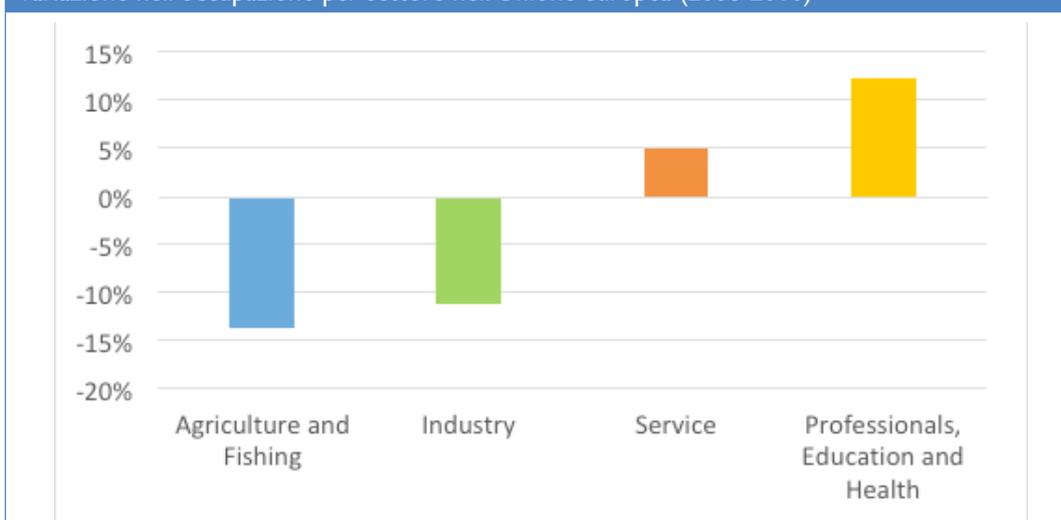


Fonte: Stagnaro e Tortuga (2018) su dati Eurostat

La prima domanda da porsi, allora, è se – e in quale misura – queste trasformazioni abbiano un impatto sui livelli occupazionali complessivi. È infatti evidente che il cambiamento tecnologico (e altri cambiamenti in atto, quali la globalizzazione e le migrazioni) ha un effetto assai rilevante sulla *composizione* della domanda di lavoro e sulle *mansioni* svolte dai lavoratori (oltre che sul modo in cui essi devono svolgere le proprie incombenze). L'esame dei dati rivela che il cambio tecnologico non sembra avere conseguenze negative sui livelli occupazionali (Figura 1). Tuttavia, la Figura 2 mostra con chiarezza in quale modo sia cambiato il mercato del lavoro.

FIGURA 2

Variatione nell'occupazione per settore nell'Unione europea (2008-2016)



Fonte: Stagnaro e Tortuga (2018) su dati Eurostat

7 Maarten Goos, Alan Manning e Anna Salomons, "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *American Economic Review*, 104(8), 2014, pp.2509-2526.

Come si può vedere, i dati relativi all'Europa confermano quanto emerge dalla letteratura: l'occupazione non solo non è scesa ma è anzi salita (se si guarda alla tendenza di lungo termine), ma ha radicalmente cambiato natura. È sceso il numero di addetti ai settori tradizionali (primario e industria), dove tuttavia è cresciuta la produttività, come vedremo nel prossimo paragrafo, mentre è aumentata l'occupazione in altri ambiti dell'economia, quali i servizi e le professioni. Per interpretare questo spostamento, è necessario riconoscere che i settori primario e secondario sono caratterizzati da una relativamente alto tasso di sostituibilità tra tecnologia e lavoro umano, mentre nel terziario sono più forti le complementarità. Inoltre, l'automazione del manifatturiero ha determinato ulteriori conseguenze positive, quali la maggior sicurezza del lavoro e la riduzione delle disparità di genere.

3. Tecnologia e innovazione

Il principale canale attraverso cui la tecnologia cambia il lavoro consiste nell'incremento della produttività. In questo giocano un ruolo fondamentale le nuove tecnologie in generale, e la digitalizzazione dei processi in particolare (sebbene, contrariamente a quanto si sente spesso affermare, non vi sia nulla di sconvolgente nella velocità dei cambiamenti in atto). Il tema si intreccia alla questione della dinamica della produttività, su cui ormai da tempo gli economisti si stanno interrogando: infatti, almeno dagli anni Settanta negli Stati Uniti e da poco dopo in Europa il tasso di crescita della produttività, nonostante la crescente diffusione delle macchine, sembra avviato su una traiettoria discendente. Tale fenomeno è noto come "paradosso di Solow", dal nome del premio Nobel per l'economia Robert Solow che una volta scrisse: "i computer si vedono dappertutto tranne che nelle statistiche sulla produttività".⁸

Il paradosso della produttività ha trovato diverse spiegazioni. Le principali sono: i) l'evoluzione tecnologica è stata caricata di aspettative eccessive; ii) le metodologie per rilevare l'output dell'attività economica, sviluppate in un mondo prevalentemente manifatturiero, non riescono a catturare interamente il valore generato in un'economia sempre più basata sui servizi, molti dei quali a basso costo o addirittura gratuiti; iii) la tecnologia ha rilevanti effetti distributivi che "affogano" nei valori medi della contabilità nazionale; iv) gli effetti della tecnologia, che hanno importanti influssi anche sull'organizzazione industriale, richiedono un orizzonte temporale relativamente lungo per manifestarsi pienamente.⁹ Probabilmente tutti questi fattori contribuiscono a spiegare il paradosso, ma quelli particolarmente rilevanti sono le difficoltà di misura e il ritardo tra il momento in cui le tecnologie digitali e i robot hanno iniziato a diffondersi e quello in cui il loro impatto si è rivelato sufficientemente ampio da comparire nelle statistiche nazionali.

Infatti, quarant'anni dopo la battuta di Solow, possiamo dire che – nonostante tutte le difficoltà e le grandi incertezze che ancora permangono – vi sono pochi dubbi sull'effetto positivo delle nuove tecnologie sulla produttività. Se ci concentriamo in particolare sulle tecnologie digitali (quelle raccolte generalmente sotto l'acronimo Ict, cioè Information and Communication Technologies), troviamo che: a) esse hanno sulla produttività conseguenze sia dirette, sia indirette: le une dipendono dall'integrazione dell'Ict nei prodotti e nei processi, le altre dalla maggiore accessibilità e diffusione della conoscenza; b) l'Ict spiega sia buona

8 Robert M. Solow, "We'd Better Watch Out", *The New York Times Book Review*, 12 luglio 1987, p.36.

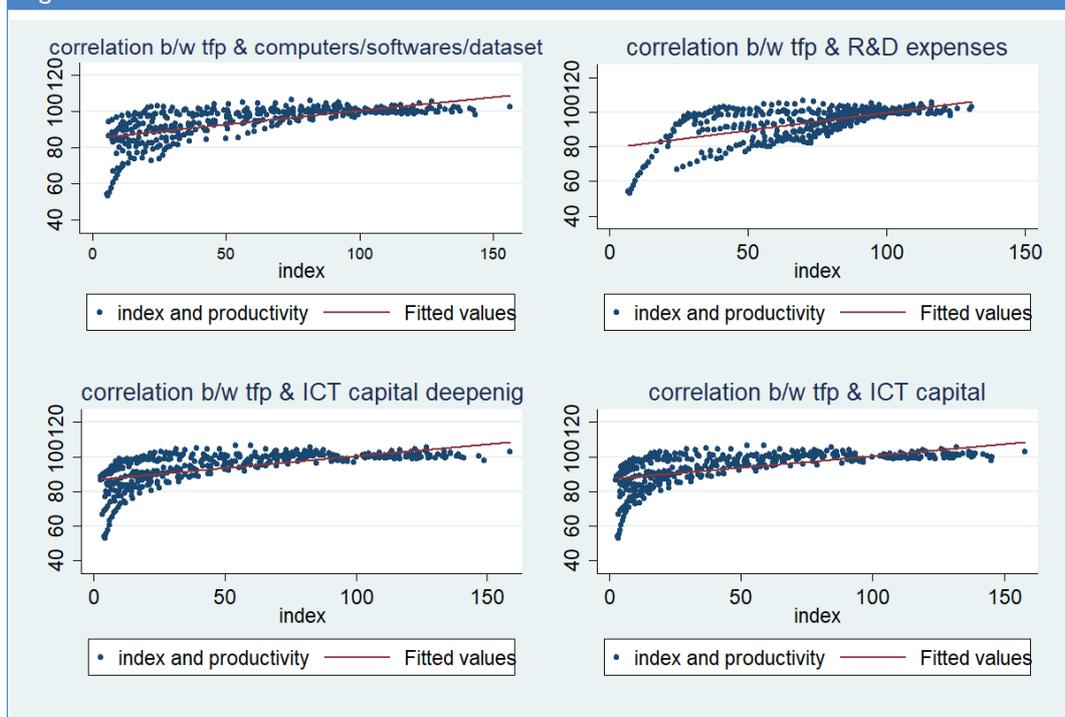
9 Erik Brynjolfsson, Daniel Rock e Chad Syverson, "Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics", *NBER Working Paper*, no.24001, 2017.

parte della crescita della produttività negli Stati Uniti nel periodo 1996-2006, sia il gap con l'Unione europea che si è venuto a creare in quel periodo; c) l'impatto dell'Ict varia moltissimo tra paesi, e in particolare è meno significativo nei paesi meno aperti alla concorrenza.¹⁰

Intuitivamente, il rapporto dell'innovazione e della tecnologia con la produttività può essere studiato mettendo a confronto l'andamento di quest'ultima con diverse variabili connesse alle prime. Un'analisi condotta su 23 Stati membri dell'Unione europea ha trovato correlazioni positive e significative tra la produttività multifattoriale (un indice elaborato dall'Ocse per catturare l'efficienza complessiva dell'economia) e quattro indicatori: la spesa in ricerca e sviluppo in proporzione al Pil; il numero di computer, software e database in rapporto alla popolazione; lo stock di capitale Ict; l'intensificazione del capitale Ict (cioè il capitale Ict disponibile per lavoratore). La Figura 3 riporta i risultati.

FIGURA 3

Correlazioni tra la produttività multifattoriale e alcuni indici di penetrazione delle nuove tecnologie



Fonte: Stagnaro e Tortuga (2018)

Questi dati, peraltro coerenti con l'evidenza disponibile in letteratura, suggeriscono che vi sia un legame tra l'innovazione, l'Ict e l'efficienza del sistema economico. In sintesi, si possono trarre alcune conclusioni. In primo luogo, la tecnologia in generale, e l'Ict in particolare, rappresenta un'importante leva di stimolo per l'economia. Inoltre, la modernizzazione dei processi produttivi non ha macroscopici effetti di spiazzamento del lavoro, anche se può determinare dei cambiamenti di vasta portata nel mercato del lavoro. Pertanto, è ingiustificata la preoccupazione sulla perdita occupazionale, mentre occorre intervenire con adeguate politiche attive del lavoro e di formazione per accompagnare le trasformazioni in atto. I paesi che sono meglio in grado di fare aggio sul potenziale pro-crescita del cambio tecno-

¹⁰ Federico Biagi, "ICT and Productivity: A Review of the Literature", European Commission – Joint Research Center, *Digital Economy Working Paper*, no.2013/09.

logico sono quelli che si sono dotati di infrastrutture regolatorie leggere e mercati aperti e nei quali, dunque, è la concorrenza, non la politica, a determinare l'allocazione delle risorse. Infine, la diffusione dell'Ict stimola in modo significativo l'innovazione e, quindi, rappresenta un importante volano di crescita, competitività e buona occupazione. Quest'ultimo fenomeno è stato specificamente documentato per le imprese italiane.¹¹

Se leggiamo la situazione italiana alla luce di queste considerazioni, ne segue che il nostro paese sconta una pluridecennale stagnazione del Pil e della produttività proprio a causa degli insufficienti investimenti in ricerca e sviluppo (oltre che della scarsa concorrenza):¹² spendiamo circa l'1,35 per cento del Pil in queste attività, contro una media europea del 2,07 per cento e un dato vicino o superiore al 3 per cento in paesi quali la Svezia, l'Austria, la Danimarca e la Germania.¹³ La percentuale di imprese con attività innovative è massima tra le imprese di grandi dimensioni (81,8 per cento nelle imprese con più di 250 dipendenti), e scende man mano che la dimensione si riduce fino a un minimo del 45,6 per cento nelle realtà con meno di 49 addetti. Queste ultime costituiscono tuttavia oltre il 95 per cento di tutte le imprese italiane. Inoltre, la propensione all'innovazione è assai più pronunciata nell'industria (esposta alla concorrenza internazionale) che nei servizi (iperregolamentati e spesso scarsamente concorrenziali): la percentuale di imprese innovative in questi due settori è pari, rispettivamente, al 57,1 e al 44,8 per cento.¹⁴ Il tema della crescita dimensionale esula dagli obiettivi di questo lavoro – ma resta fondamentale per capire le ragioni dell'arretratezza italiana. Al contrario, appare ovvio che l'Italia dovrebbe sia rimuovere gli ostacoli all'innovazione e all'adozione di nuove tecnologie, sia potenziare gli strumenti a loro sostegno. Il caso del credito d'imposta per le spese in ricerca & sviluppo & innovazione è pertanto particolarmente interessante.

4. Il caso del credito d'imposta per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione

In Italia il supporto pubblico agli investimenti in ricerca & sviluppo è storicamente contenuto: nel 2016, ultimo anno per il quale i dati sono disponibili, ammontava a circa lo 0,11 per cento del Pil. La spesa pubblica a sostegno di R&D si divide in due parti: circa un terzo prende la forma di sussidi diretti, mentre la restante parte è imputabile a misure fiscali, di cui la principale al credito d'imposta introdotto dalla legge di bilancio 2015.¹⁵ In questo paragrafo ci occuperemo proprio di tale strumento, con riferimento sia alle sue evoluzioni negli anni passati, sia alla riforma introdotta dalla Legge di bilancio nel 2020.

Prima di entrare nel merito, però, è opportuno sottolineare che, a differenza di altri elementi della *fiscal policy*, per quanto concerne il finanziamento della R&S&I non esiste un'evidenza conclusiva su un modello chiaramente prevalente rispetto agli altri. È possibile, nondimeno, formulare alcune considerazioni generali:¹⁶

11 Bronwyn H. Hall, Francesca Lotti e Jacques Mairesse, "Evidence on the impact of R&D and ICT investments on innovation and productivity in Italian firms", *Economics of Innovation and New Technology*, 22(3), 2013, pp.300-328.

12 Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2017*, Torino, IBL Libri, 2017.

13 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9483597/9-10012019-AP-EN.pdf/856ced3-b8a8-4fa6-bf00-a8ded6dd1cc1>

14 https://www.istat.it/it/files/2018/09/Report_Innovazione_2018.pdf

15 <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-italy.pdf>

16 Silvia Appelt, Matej Bajgar, Chiara Criscuolo e Fernando Galindo-Rueda, "R&D Tax Incentives:

- Gli incentivi all'innovazione dovrebbero tenere conto dell'eterogeneità delle imprese e scoraggiare comportamenti puramente opportunistici di localizzazione degli investimenti in forza del mero beneficio fiscale;
- In generale, gli incentivi hanno maggiore effetto sulle imprese più giovani o di piccole dimensioni che su quelle più grandi o anziane;
- L'efficacia degli schemi di supporto dipende anche dalla loro interazione con altri strumenti e dalla qualità dell'ambiente normativo in generale.

Nella versione in vigore fino al 2018, il credito d'imposta per la ricerca e sviluppo (Cirs) prevedeva un credito d'imposta pari al 50 per cento di tutte le spese in ricerca e sviluppo,¹⁷ eccedenti quelle sostenute nel triennio di riferimento 2012-14, fino a un tetto di 20 milioni di euro per beneficiario. In caso di perdita il credito poteva essere utilizzato a copertura di un ampio insieme di imposte e contributi. Dal momento della sua introduzione (2015) il Cirs ha visto crescere da 5 a 20 milioni di euro il tetto al beneficio e allineare l'aliquota per le spese *intra* ed *extra muros* (che in precedenza valeva, rispettivamente, 25 e 50 per cento).¹⁸ Nel 2018, il Decreto Dignità ha per la prima volta posto un limite al ricorso al Cirs, escludendo dal suo ambito di applicazione i costi sostenuti per l'acquisto di taluni beni immateriali nell'ambito di operazioni infragruppo.¹⁹

FIGURA 4
Aliquota implicita del sussidio sulle spese in R&D in Italia (2000-2018)

Per la metodologia si veda: <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-bindex-methodology.pdf>



Fonte: Ocse (2019)

Anche di fronte a una descrizione superficiale, si intuiscono rapidamente i pregi e i limiti dello strumento. In primo luogo, l'unicità dell'aliquota per tutte le spese di R&S senza distinzione tra spese *intra* ed *extra muros* consentiva di erogare il sostegno alle imprese che effettivamente investivano in innovazione, senza discriminarle in funzione di scelte organizzative

Evidence on Design, Incidence and Impacts", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, no.32, 2016.

17 Costi per personale altamente qualificato e tecnico, contratti di ricerca con università, enti di ricerca, imprese, start up e PMI innovative, quote di ammortamento di strumenti e attrezzature di laboratorio, competenze tecniche e privative industriali.

18 <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/credito-d-imposta-r-s>

19 <http://www.fiscooggi.it/analisi-e-commenti/articolo/credito-d-imposta-rspiu-limiti-dal-decreto-dignita>

di tipo *make or buy*. La Figura 4 mostra che il Cirs è stato nel complesso uno strumento ben disegnato: esso infatti (almeno nella versione in vigore nel 2018) non ha determinato asimmetrie nel beneficio di cui godono le imprese (a parità di spesa in R&D), senza significative differenze dettate dalla dimensione o dal risultato d'esercizio.

Dato il basso livello di spesa italiana in R&D&I e la scarsa produttività delle nostre Pmi, ci si aspetterebbe un continuo lavoro per rendere più incisivo il Cirs. Invece, la Legge di bilancio 2019²⁰ ne ha limitato l'ambito di applicazione e l'efficacia. Ulteriori e più profondi cambiamenti sono intervenuti con la legge di bilancio per il 2020. Rispetto agli interventi precedenti, questa volta si è operata una più generale revisione, finalizzata da un lato a superare il riferimento alle spese sostenute dalle imprese nel triennio 2012-14, dall'altro a trasformare il credito di imposta da incrementale a volumetrico, dall'altro ancora a estendere la base delle spese ammesse limitando le opportunità di arbitraggio. Inoltre, è stato ridotto il tetto delle spese incentivabili (da 20 a 10 a 3 milioni di euro) ed è stato definito un più complesso sistema di aliquote a seconda della tipologia di spesa.²¹

Di seguito vengono riassunte le principali novità:

- Oltre alle spese in ricerca e sviluppo in senso stretto, il credito è applicabile anche alle spese in innovazione e *design*;
- Il credito è calcolato su base volumetrica (e non più incrementale) entro un livello di spesa massimo pari a 3 milioni di euro (contro i 10 dell'anno precedente);
- Si dà maggiore importanza alle spese per il personale rispetto a quelle per i macchinari, che sono incentivabili solo fino a un certo livello determinato in proporzione alle spese per il personale;
- Le aliquote sono state ridotte e differenziate in funzione della tipologia di attività, da un minimo del 6 a un massimo del 12 per cento;
- Sono state chiarite e semplificate le procedure di accesso e contabilizzazione delle spese, contestualmente limitando e razionalizzando la possibilità di cumulo con altri incentivi.

Il nuovo credito presenta alcuni indiscutibili miglioramenti: in primo luogo, appare come una costruzione più razionale e meglio inserita nel contesto delle politiche a supporto dell'innovazione e della digitalizzazione. Inoltre, la riduzione del tetto alle spese incentivabili consente di mirare meglio le misure a quella parte delle imprese italiane che dovrebbero esserne i destinatari principali, cioè le piccole e medie imprese che devono in qualche modo essere supportate nelle loro trasformazioni. Nel passato, infatti, sembra che il credito sia stato fruito in larga parte da grandi imprese che perlopiù avrebbero comunque affrontato le spese incentivate. Di conseguenza, tale provvedimento ha probabilmente generato più trasferimento di risorse (per quanto a imprese meritevoli) che vera e propria incentivazione di nuovi investimenti. Analogamente, l'estensione delle spese incentivabili all'innovazione e al *design* – con una univoca distinzione tra le diverse tipologie – rende effettivamente fruibile il credito d'imposta proprio da parte di quelle realtà che, al margine, ne hanno bisogno.

Restano alcuni problemi e ne subentrano di nuovi. Da un lato, una delle caratteristiche migliori del "vecchio" credito d'imposta era la semplicità del sistema di aliquote: si può discutere se il 50 per cento fosse eccessivamente generoso, ma l'esistenza di un'unica aliquota per qualunque attività incentivata scoraggiava almeno in parte la creatività da parte delle imprese

20 Fabiano Schivardi, "Ma il governo snobba le imprese?", *lavoce.info*, 9 novembre 2018.

21 Ringrazio Eleonora Faina per le sue osservazioni sul tema.

per contabilizzare i propri costi in uno modo anziché in un altro (sebbene le spingesse a qualificare come R&S spese che probabilmente non lo erano, una questione parzialmente risolta dalla legge di bilancio 2020). Il Governo ha voluto distinguere le spese in R&S propriamente dette da quelle in innovazione, riservando alle prime un trattamento più favorevole. C'è una razionalità in questa scelta, ma il vantaggio dell'aliquota unica rimane, sotto questo profilo, indiscutibile. Quindi, in prospettiva, sarebbe opportuno ritornare a un sistema flat, a prescindere dal livello dell'aliquota.

È discutibile, invece, la scelta di passare da un meccanismo puramente incrementale a uno puramente volumetrico (anche se la distinzione era ormai quasi solo formale, perché man mano che la finestra di riferimento 2012-14 si allontanava, l'uno convergeva naturalmente verso l'altro). L'obiettivo del credito di imposta dovrebbe essere quello di promuovere l'addizionalità negli investimenti in R&S&I, non quello di premiare le imprese che già li effettuano. Di conseguenza, valorizzare l'incrementalità rappresentava un elemento razionale e caratterizzante del disegno. Inoltre, a parità di risorse, se ci si concentra sull'addizionalità è possibile introdurre aliquote più elevate e, dunque, incrementare l'effetto di pura incentivazione. Al tempo stesso, non sarebbe giusto penalizzare le imprese (o i settori industriali) che sono maggiormente versati nell'innovazione. Un ragionevole compromesso potrebbe quindi essere quello di introdurre un meccanismo ibrido, nel quale il credito d'imposta sia maturato sia sulla base del volume di investimenti effettuati, sia sulla base del loro tasso di crescita (per esempio, in ragione di un terzo e due terzi).

Questa esigenza potrebbe essere tenuta presente in vista della riproposizione del credito d'imposta nella legge di bilancio per il 2021, approfittandone per intervenire anche sul suo *enforcement*. L'esperienza passata ha mostrato un livello di contenzioso relativamente elevato, con la richiesta da parte dell'amministrazione fiscale non solo di restituire il credito indebitamente ottenuto, ma anche di versare, a titolo di sanzione, importi che in alcuni casi potevano arrivare al 200 per cento (in aggiunta alle somme da restituire integralmente). Nella maggior parte dei casi, le contestazioni si riferiscono a scelte contabili indotte proprio all'indeterminatezza che, nel passato, caratterizzava le spese ammesse. Quest'ultimo problema dovrebbe ormai essere risolto. Pertanto, si potrebbe ipotizzare una sorta di misura di chiusura, tale da qualificare automaticamente come non spettante (anziché inesistente) il credito per quelle imprese che volontariamente riclassificano il proprio bilancio. In tal caso la sanzione arriverebbe, al massimo, al 30 per cento (oltre alla restituzione di quanto ottenuto indebitamente). Una maggiore certezza sulle modalità di compliance e un regime sanzionatorio più contenuto sarebbero anche funzionali a dare maggior credibilità e interesse alla misura: il rischio di contenzioso rappresenta un potente disincentivo a usufruirne e, a fortiori, a investire in R&S&I. Soprattutto, si verrebbe a creare una base armonizzata di bilancio per poter tornare – come abbiamo suggerito – a dare un peso all'incrementalità della spesa, prendendo però questa a riferimento non un triennio fisso (il 2012-14) ma un triennio rolling, corrispondente ai tre precedenti esercizi.

Ciò conduce al vero elefante nella stanza del Cirs. Tale strumento – concepito nel 2013 e divenuto operativo solo nel 2015 – fin dall'inizio venne previsto limitatamente al 2020. All'epoca si trattava di un orizzonte sufficientemente lungo, ma ormai si è esaurito, dando alla misura un'immagine di precarietà: ciò rischia di generare esattamente quel tipo di condotte, come l'anticipazione di spese, che un provvedimento rivolto a incentivare l'innovazione dovrebbe invece scoraggiare. Del resto, le spese in attività di ricerca e sviluppo e innovazione raramente hanno un ciclo annuale: devono essere pianificate, richiedono l'assunzione di personale specializzato, e sovente si proiettano su orizzonti pluriennali (specie quando la ricerca è di frontiera). Pertanto,

invece di complicarne la fruizione o ridurne l'ambito di applicazione, il Governo dovrebbe mettere mano alla disciplina per rendere il Cirs strutturale, non discriminatorio ed equo.

5. Conclusione

In questo articolo, abbiamo guardato criticamente al rapporto tra tecnologia e lavoro. Abbiamo visto che non esiste evidenza di un *trade off* tra innovazione e occupazione, anzi: i paesi che più investono e innovano tendono ad avere occupazione più diffusa e di migliore qualità. Naturalmente, questo non significa che il cambio tecnologico sia privo di conseguenze sul mercato del lavoro: determina trasformazioni profonde nelle mansioni che i lavoratori svolgono e nelle *skill* di cui devono disporre. In quest'ottica, dunque, la politica dovrebbe interrogarsi su come rendere socialmente accettabili le fasi della transizione e aiutare i lavoratori a sviluppare le competenze necessarie.

Abbiamo anche visto che l'adozione delle nuove tecnologie, con particolare riferimento a quelle digitali, è sia necessaria a mantenere e guadagnare competitività, sia una precondizione per rimanere sulla frontiera dell'innovazione. La diffusione di tecnologie quali i computer e i robot, infatti, è associata a una maggiore produttività che a sua volta rappresenta il maggiore volano di crescita e creazione di reddito e occupazione. Purtroppo, la deludente *performance* dell'economia italiana è dovuta proprio alla stagnazione della produttività che, tra le sue cause, ha la scarsa concorrenza e l'insufficienza degli investimenti in innovazione (due questioni, peraltro, legate tra di loro).

Uno degli strumenti che molti paesi utilizzano per promuovere l'innovazione è il ricorso a forme di tassazione agevolata. Per essere efficaci, esse devono tenere conto delle specificità della struttura economica del paese e non essere discriminatorie: devono sostenere l'innovazione, non determinarne le forme o le modalità organizzative sottostanti. Alcuni anni fa, l'Italia si è dotata di un credito d'imposta per le spese in ricerca e sviluppo (Cirs) che, sotto molti punti di vista, rappresenta un caso di buona *policy*, sebbene il suo disegno possa essere migliorato. Gli interventi più recenti – contenuti da ultimo nella legge di bilancio per il 2020 – hanno risolto alcuni problemi ma ne hanno creato altri. Sarebbe pertanto necessario razionalizzare e stabilizzare il credito d'imposta. Da un lato occorre preservare una base ampia alle spese incentivabili, che includa non solo la ricerca e sviluppo in senso stretto, ma anche innovazione e design. Dall'altro occorre tornare a un sistema di aliquote più semplici. Attualmente le aliquote variano tra il 6 e il 12 per cento, secondo la tipologia di spesa: andrebbe invece individuata un'unica aliquota. Per incrementarla, occorre tornare da un meccanismo puramente volumetrico (come quello introdotto per il 2020) a uno ibrido volumetrico-incrementale (con una prevalenza della componente incrementale), in modo da massimizzare l'addizionalità, pur nel rispetto di un tetto ragionevolmente basso alle spese incentivabili (per esempio, 3 milioni di euro, come previsto per il 2020, o 5 milioni). A tal fine, andrebbe prevista per le imprese la possibilità di riclassificare i propri bilanci passati, a fronte di una semplificazione dei controlli da parte dell'amministrazione fiscale e di una riduzione delle eventuali sanzioni (qualificando in tal caso il credito come non spettante, anziché inesistente). Si potrebbe in tal modo creare una base contabile armonizzata per avere un riferimento *rolling*, per esempio ai tre esercizi precedenti, ai fini del calcolo della componente incrementale del credito. Da ultimo, non è pensabile che una misura come il credito d'imposta per R&S&I abbia durata annuale: esso va reso strutturale, per tener conto dell'esigenza delle imprese di programmare e intensificare le loro spese per innovazione e digitalizzazione.

L'Italia ha un drammatico bisogno di stimolare ricerca, sviluppo e innovazione: per farlo deve offrire alle imprese un orizzonte di certezza e la massima libertà di iniziativa

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.