



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DSG
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE GIURIDICHE
ECCCELLENZA 2023-27

Il ruolo dei crediti d'imposta nella fase PNRR

Dott. Lorenzo Pennesi

PhD, Università La Sapienza di Roma

Prof. a contratto, Università degli Studi di Camerino

La leva tributaria costituisce, storicamente, un fondamentale strumento di intervento dello Stato nei meccanismi del mercato atteso che le scelte politiche operate dal legislatore nell'ambito del sistema dei tributi producono evidenti effetti extra-fiscali, ora sostenendo specifiche forme di capacità economica ora penalizzandone altre.

In tale assetto, derogando alla funzione redistributiva dei tributi, l'impiego della leva fiscale è spesso finalizzato alla promozione di valori sociali reputati meritevoli di tutela dalla Carta costituzionale ovvero dai Trattati europei e si sostanzia nella introduzione di agevolazioni fiscali, volte ad attenuare il carico fiscale dei consociati.

Nell'ultimo ventennio l'introduzione di agevolazioni fiscali, specie nella forma di crediti d'imposta, è un fenomeno che ha assunto rilievo sempre maggiore atteso che il legislatore ha sfruttato questo strumento per l'attuazione di specifiche politiche di settore quali, ad esempio, la tutela della salute, dell'ambiente o di sostegno ad aree economiche depresse.

Sono state così sviluppate discipline fiscali dei crediti d'imposta estremamente strutturate e complesse, che configurano una sorta di micro-sistema connotate da regole e caratteristiche proprie.

All'interno del quadro del PNRR, le agevolazioni fiscali (in specie, crediti d'imposta) hanno assunto sin da subito una funzione preminente nell'attuazione delle varie missioni ivi individuate atteso che le risorse erogate dall'Unione europea rendono sostenibile, almeno sulla carta, un impiego sistematico e su larga scala della misure agevolative.

Stando ad una relazione del Governo sul tema (rel. del Ministro Fitto del 22 febbraio 2014), al 31 dicembre 2023, sono stati spesi in agevolazioni fiscali circa 25 miliardi di euro, ai quali si aggiungeranno nel biennio 2024-2025 altri 13 miliardi.

Tali agevolazioni assumono, in prevalenza, proprio la forma giuridica del credito d'imposta e intervengono su due aree strategiche: a) edilizia ed efficientamento energetico; b) sostegno all'industria (Transizione 4.0 e 5.0).



Le citate misure, al netto di inevitabili differenze nella disciplina, si caratterizzano per una serie di aspetti comuni, che le rendono immediatamente monetizzabili dal contribuente.

Si tratta in moltissimi casi di agevolazioni fiscali c.d. “automatiche” giacché risultano connotate dall’assenza di un *iter* di preventiva approvazione da parte della Pubblica Amministrazione e da modalità di fruizione estremamente celeri, improntate alla logica di autoliquidazione, nella quale è sufficiente una manifestazione di volontà, estrinsecata persino in un comportamento concludente – si pensi, ad esempio, alla compensazione di un credito d’imposta con modello F24 – per conseguire il beneficio concesso dalla legge.

Al contempo, esse richiedono il rispetto di stringenti adempimenti formali e burocratici posti in capo al contribuente, che è chiamato a predisporre *dossier* documentali di grande complessità, nonché all’inoltro di molteplici comunicazioni ad enti e uffici, che richiedono l’inevitabile impiego di professionisti specializzati (il caso di scuola è costituito dalla disciplina del credito in ricerca e sviluppo, a cui, ad esempio, è stato aggiunto un ulteriore adempimento ad opera del D.l. 39/2024, art. 4).

Da qui due perplessità.

Il contribuente che vuole essere diligente deve sostenere costi aggiuntivi, pari alla remunerazione dei professionisti coinvolti, che vanno parzialmente ad erodere il *quantum* del beneficio fruito, con un impatto che è in proporzione più rilevante per i contribuenti minori.

Per tali soggetti, invero, la prassi applicativa delle agevolazioni fiscali automatiche, ha dimostrato come i costi destinati al pagamento dei consulenti e dei professionisti coinvolti possa ridurre il vantaggio fiscale conseguito, financo ad annullarlo in alcune ipotesi (come nel caso del regime Patent Box).

In secondo luogo la sostenibilità finanziaria di un impiego così ampio di agevolazioni e crediti d’imposta desta alcune perplessità giacché il loro finanziamento, in seno al PNRR, avviene spesso a debito ed è quindi essenziale che essi abbiano un massimo impatto su PIL e occupazione. Se tali crediti non generano un adeguato effetto moltiplicatore, il gettito fiscale da essi generato non sarà sufficiente a coprire il debito da restituire.