

**Esame dei disegni di legge nn. 1531, 1619, 1945, 2014 e 2250
in materia di crediti fiscali**

**Audizione del Direttore del Dipartimento per la produzione
statistica**

Prof. Francesco Maria Chelli

**6^a Commissione “Finanze e tesoro”
Senato della Repubblica
Roma, 14 settembre 2021**

Indice

1. Introduzione	5
2. La valutazione degli effetti dei provvedimenti sugli aggregati di finanza pubblica	5

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat concentra l'attenzione sull'analisi dei profili contabili dei cinque provvedimenti in esame (disegni di legge n. 1531, 1619, 1945, 2014 e 2250), accomunati dall'obiettivo, esplicito nelle intenzioni del legislatore, di ampliare la liquidità a disposizione del sistema economico.¹ Tali profili sono essenziali per definire le ricadute sulle regole di registrazione all'interno degli aggregati di finanza pubblica delle operazioni veicolate tramite gli strumenti definiti dai provvedimenti stessi. L'analisi è necessariamente condotta applicando le regole europee per la compilazione dei Conti Nazionali, in particolare quelle relative agli aggregati che concorrono al Conto delle Amministrazioni Pubbliche, così come definite nel Sistema Europeo dei Conti SEC2010² e nel Manuale sul disavanzo e il debito pubblico (MGDD).

È importante sottolineare che, in taluni casi, il dettaglio dei provvedimenti non permette la formulazione di valutazioni ben fondate e definitive riguardo l'impatto delle misure previste sulle statistiche di finanza pubblica. L'Istituto, come di consueto, si riserva di esaminare ulteriori elementi che saranno resi disponibili in seguito, in particolare quando risulteranno definiti tutti i passaggi operativi sottostanti all'effettiva attuazione di norme che al momento disegnano solo uno schema di natura generale.

2. La valutazione degli effetti dei provvedimenti sugli aggregati di finanza pubblica

Disegno di legge n. 1945

Il Disegno di legge n. 1945 (*Disposizioni per l'introduzione di nuovi strumenti di sostegno all'economia anche a seguito dell'attuale emergenza epidemiologica da COVID-19*) è volto, in sintesi, a determinare le seguenti azioni:

- a) trasformare la Banca del Mezzogiorno Mediocredito Centrale S.p.A. (nel seguito MCC) in una banca di investimento;
- b) istituire presso la stessa conti correnti bancari e conti correnti di risparmio;
- c) predisporre conti correnti fiscali presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per l'accreditamento di crediti d'imposta cedibili;
- d) creare una piattaforma elettronica per la gestione integrata dei suddetti strumenti finanziari.

Per disciplinare quanto previsto dal disegno, il provvedimento in esame rimanda a più decreti del MEF.

¹ Oltre a descrivere in dettaglio i ddl in esame, il Dossier del Senato n. 395 del giugno 2021 fornisce anche un'utile comparazione dei testi (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01299302.pdf>).

² Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013.

Si premette che la semplice formulazione del disegno di legge e il rimando a specifici decreti per la definizione della disciplina, delle caratteristiche e della gestione degli strumenti finanziari istituiti dal disegno di legge, non consentono all'Istat di esprimere valutazioni esaustive. I dettagli tecnici e le specificità che assumeranno tali strumenti sono spesso discriminanti, costituendo parte integrante della definizione dell'operatività della nuova entità. Essi hanno quindi un peso notevole nelle verifiche classificatorie riguardanti la MCC, a loro volta importanti per definire le regole di trattamento delle operazioni da essa effettuate e dei conseguenti impatti su deficit e debito ai sensi del Regolamento Ue n. 549/2013 (SEC2010).

Il disegno di legge introduce importanti elementi di novità nella operatività e nelle caratteristiche della Banca del Mezzogiorno Mediocredito Centrale S.p.A. (MCC). Questa viene trasformata in una banca di investimento pubblica, ovvero una istituzione al servizio della Pubblica amministrazione, con obiettivi di interesse pubblico. Le risorse necessarie alla sua ricapitalizzazione sono eventualmente individuate nel conferimento di quote di partecipazioni bancarie attualmente detenute dallo Stato (Banca Monte dei Paschi di Siena - BMPS) o acquisite recentemente per conto dello Stato dalla stessa MCC (Banca Popolare di Bari - BPB)³.

Nel corso del 2021, nell'ambito delle verifiche effettuate tramite la "Excessive Deficit Procedure (EDP) dialogue Visit to Italy"⁴, Eurostat ha chiesto di rivalutare il settore istituzionale di classificazione di MCC alla luce della sua operatività e organizzazione.

Tale verifica era finalizzata alla valutazione di una sua eventuale inclusione nella lista delle Amministrazioni Pubbliche e alla corretta registrazione nel deficit dell'operazione di capitalizzazione della Banca Popolare di Bari in cui la stessa era stata coinvolta attraverso specifici interventi normativi.

Quale esito di tale confronto metodologico con Eurostat, è emerso che l'attuale status di MCC ricade tra i casi limite da monitorare costantemente, ma che al momento è da confermare la sua classificazione al di fuori del perimetro della pubblica amministrazione, in quanto la stessa, sebbene fortemente coinvolta nella gestione di fondi per conto dello Stato, è apparsa – per il resto della sua operatività – applicare prezzi di mercato tipici di un soggetto finanziario⁵.

³ MCC è attualmente classificata – ai fini della compilazione dei conti nazionali ai sensi del SEC2010 – nel settore delle imprese finanziarie. Il controllo di MCC è esercitato da Invitalia S.p.A, unità inclusa nel perimetro della pubblica amministrazione, che dal 2017 ne detiene la totalità delle quote.

⁴ La visita è un momento di confronto formale tra le autorità statistiche europee e quella nazionale sulle pratiche adottate nella definizione dei conti di finanza pubblica; i risultati di ciascuna visita (che ha cadenza biennale) sono resi pubblici da Eurostat; per quella più recente, richiamata in questa audizione, si veda il link alla pagina: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/eurostat-edp-visits-to-member-states>.

⁵ L'operazione di capitalizzazione della Banca Popolare di Bari condotta in quella occasione, sia per la provenienza delle risorse che per le modalità attraverso cui questa veniva regolata (interventi legislativi), era stata classificata statisticamente come svolta per conto dello Stato e di natura economica (trasferimento in conto capitale), ovvero con impatto sul deficit del 2020.

Il disegno di legge in questione interviene modificando in modo evidente il profilo e le attività della Banca MCC; ciò comporterebbe la necessità immediata di una nuova analisi ai fini della valutazione di una sua eventuale riclassificazione nel perimetro delle Amministrazioni Pubbliche.

Disegno di legge n. 1619

Il Disegno di legge n. 1619 (*Istituzione dei certificati di compensazione fiscale in forma dematerializzata*) prevede l'istituzione dei certificati di compensazione fiscale (di seguito, CCF). Questi si configurano come titoli emessi dallo Stato utilizzabili dopo due anni esclusivamente in compensazione con eventuali somme dovute dal detentore a qualsiasi titolo alle Amministrazioni Pubbliche. Tali titoli non possono essere convertiti in denaro, ma possono essere utilizzati volontariamente come strumento di pagamento fiduciario nelle transazioni tra privati.

Il disegno di legge in esame definisce i CCF come “crediti di imposta non pagabili” (“non-payable tax credit”), richiamando indirettamente le definizioni del SEC2010. Sulla base di questa definizione, si intende giustificare un impatto della misura sul deficit differito di due anni, allorquando i CCF siano usati per compensare debiti fiscali (riducendo, quindi, il gettito tributario e/o contributivo) o altre obbligazioni verso le Amministrazioni Pubbliche, e limitato alla quota dei certificati effettivamente utilizzata.

Occorre rilevare che la classificazione dei CCF come crediti di imposta non pagabili è impropria dal punto di vista delle regole della contabilità nazionale definite dal SEC2010. I CCF, così come delineati dalla proposta di legge, rappresentano infatti strumenti di pagamento, negoziabili e trasferibili, emessi a titolo gratuito a fronte di obbligazioni a carico della Pubblica Amministrazione, quindi assimilabili a strumenti finanziari al portatore. Un'interpretazione in tal senso è emersa anche nei tavoli di discussione delle metodologie che regolano i conti SEC in ambito Eurostat, ed è stata espressa molto chiaramente in una comunicazione della Banca d'Italia sulla Moneta fiscale⁶. In quanto strumento finanziario, l'emissione del CCF non ha un impatto di natura economica sul conto delle Amministrazioni Pubbliche, ma incide, invece, ai fini dei conti finanziari e del debito a seconda della classificazione dello strumento finanziario in questione (moneta, titoli di debito, ecc.).

Al contrario, ai fini della definizione dell'impatto sull'indebitamento netto (deficit) in termini di competenza economica (“accrual”), ciò che rileva è l'operazione non finanziaria (ovvero la specifica misura a sostegno di imprese e/o famiglie) sottostante all'emissione del Certificato.

In primo luogo, ai fini dell'individuazione del momento di registrazione nei conti nazionali, è rilevante il momento in cui la spesa è decisa dalle Amministrazioni Pubbliche (ossia il momento in cui insorge un'obbligazione certa nei confronti del

⁶ <https://www.bancaditalia.it/media/views/2017/moneta-fiscale/index.html>.

creditore), piuttosto che il momento dell'effettivo pagamento (che, nel caso dei CCF, sarebbe a partire dai due anni successivi a quando il beneficiario può, attraverso la compensazione, ridurre il proprio debito fiscale e non). A questo riguardo, il SEC2010 stabilisce che il momento di registrazione di una spesa è indipendente dalla sua modalità di pagamento (sia essa in moneta sia in altri strumenti). Ne deriva che l'impatto della spesa sul deficit, nell'anno in cui la stessa è decisa non può essere differito al momento della compensazione, sostituendo l'esborso diretto di cassa con l'emissione di un titolo di credito (come nel caso dei CCF in esame). L'emissione di un certificato di credito sostituirebbe una passività finanziaria dello Stato (moneta) con un'altra (CCF).

Per quanto attiene alla quantificazione dell'impatto, la norma prevede che essa sia limitata alla quota di effettivo utilizzo, assimilando il CCF impropriamente a un credito di imposta di tipo "non payable". Tuttavia, in considerazione del fatto che essi danno diritto a una compensazione fiscale, gli stessi non potrebbero in alcun modo essere considerati di tipo "non-payable" in base alle definizioni SEC2010 (parr. 20.167- 20.168) e dell'MGDD (par. 2.2). Si rammenta, infatti, che un'agevolazione è definita "non payable" se opera mediante il sistema fiscale, ed è riconosciuta sempre entro i limiti del debito fiscale del soggetto beneficiario in uno specifico anno, da intendersi con riferimento alla sola imposta lorda sui redditi dell'anno stesso. È esemplificativa di questa tipologia la detrazione fiscale mediante la quale viene riconosciuta un'agevolazione al contribuente che ne beneficia in dichiarazione dei redditi in riduzione del debito fiscale dovuto nell'anno, solo fino a capienza del suo debito fiscale (imposta lorda).

Diversamente, il CCF riconosce al beneficiario un diritto generico a ridurre le proprie obbligazioni di qualsiasi tipologia e maturate in qualsiasi momento. La possibilità di compensare il credito con qualsiasi altro debito, di natura fiscale e non fiscale, amplia la portata del "tax credit", garantendo al beneficiario la totale e completa fruizione del credito, anche in caso di parziale o temporanea incapienza, con impatto complessivo pari all'intero valore del certificato.

Su questi aspetti è da rilevare un parere ufficiale di Eurostat⁷, che ha consentito di chiarire alcune criticità e dubbi interpretativi, emersi in occasione dell'analisi di alcune misure di agevolazione introdotte nel nostro Paese nel corso del 2020 e operanti mediante i crediti di imposta.

Alla luce di quanto sin qui argomentato, l'Istat ha inteso chiarire che l'emissione dei CCF non evita l'impatto della spesa sui conti pubblici per l'intero importo, e nel momento in cui questa viene decisa. D'altro canto, è bene rilevare che il differimento

⁷ "Italy - Statistical recording of tax credit "Bonus 110%" and tax credit relating to "Transition Plan 4.0", disponibile al seguente link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>.

dell'utilizzo dei CCF ne amplia la possibilità di circolazione come mezzo di pagamento, potenziata anche dalla possibilità di trasferibilità e cessione.

Disegni di legge n. 1531, 2014, 2250

Nella direzione di potenziare l'utilizzo di questa tipologia di strumenti di pagamento si muovono anche le disposizioni inserite nelle altre misure in esame.

In particolare, il Disegno di legge n. 1531 (*Modifica all'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, in materia di certificazione dei crediti fiscali*) estende anche ai crediti di natura fiscale la certificazione, che ad oggi riguarda i soli crediti commerciali vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione, mediante la Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC), istituita presso il Ministero dell'Economia. Il disegno di legge dispone, in tal senso, l'istituzione di una nuova piattaforma specificamente deputata ai crediti di natura fiscale.

Come noto, la PCC certifica e traccia le operazioni sui crediti di somme dovute dalla Pubblica amministrazione per appalti, forniture, somministrazioni e prestazioni professionali. Un analogo strumento verrebbe, nel senso del disegno di legge in esame, dedicato ai soli crediti fiscali e sarebbe gestito dall'Agenzia delle Entrate, consentendo così ai creditori della Pubblica amministrazione di ottenere la certificazione dei crediti relativi a somme dovute per agevolazioni, detrazioni e imposte dirette e indirette. Tale certificazione sarebbe poi funzionale all'utilizzo del credito mediante la cessione a banche, intermediari e terzi, e tramite compensazione con crediti fiscali in essere. Inoltre, la normativa proposta intende semplificare e agevolare la procedura di cessione di tali crediti rendendola possibile mediante una semplice scrittura privata (anziché un atto notarile) e prevedendo la garanzia statale dal momento della loro cessione pro soluto a banche o intermediari.

Disposizioni analoghe si ritrovano nel Disegno di legge n. 2014 (*Disposizioni in materia di certificazione e di compensazione dei crediti con la pubblica amministrazione*) che, invece di prevedere l'istituzione di una piattaforma di certificazione dei crediti fiscali ad hoc, estende l'operatività dell'attuale PCC del Ministero dell'Economia ai crediti di natura fiscale. L'utilizzo di tali crediti è consentito in compensazione o mediante la cessione a banche e intermediari.

Questi due atti, che differiscono per pochi elementi, di fatto favoriscono la certificazione dei crediti fiscali (mediante piattaforme informatiche dedicate) al fine di agevolarne la circolazione e l'eventuale cessione a banche e intermediari. Questi aspetti non rilevano dal punto di vista della registrazione di operazioni non finanziarie e, quindi, non hanno di per sé impatto sul deficit, mentre coinvolgono esclusivamente strumenti e registrazioni di natura finanziaria. Per tale ragione, si ravvisa piuttosto un possibile impatto sui conti finanziari, da valutare nell'ambito delle cessioni di credito a intermediari, con eventuali effetti sul debito pubblico. Occorre, da questo punto di vista, ricordare che la compilazione dei conti finanziari

delle Amministrazioni pubbliche e del relativo debito (in particolare nell'accezione del "debito di Maastricht") competono nel nostro Paese alla Banca d'Italia.

Infine, il Disegno di legge n. 2250 (*Disposizioni in materia di compensazione dei crediti maturati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione*), oltre a estendere anche ai crediti fiscali la certificazione alla stregua dei crediti commerciali, propone di rendere strutturale, e non più temporanea, la cosiddetta "compensazione straordinaria" con la finalità, esplicitata nella relazione illustrativa al disegno di legge, di arginare i problemi di liquidità delle imprese e, in particolare, di quelle fornitrici delle Amministrazioni pubbliche. Questo istituto prevede la possibilità di compensare i crediti commerciali con i debiti fiscali associati alle cartelle di pagamento e agli avvisi di pagamento.

Come rilevato per i Disegni di legge n. 1531 e 2014, anche per l'eventuale resa permanente dell'istituto della "compensazione straordinaria", non si ravvisano impatti in termini di indebitamento netto, trattandosi, anche in questo caso, di operazioni di natura puramente finanziaria.