



Certificati di compensazione fiscale

A.C. 2075, A.C. 2593

Dossier n° 311/1 - Schede di lettura
27 luglio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2075	2593
Titolo:	Istituzione dei certificati di compensazione fiscale	Disposizioni in materia di utilizzazione dei crediti d'imposta compensabili per i pagamenti tra privat
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Cabras	Gusmeroli
Iter al Senato:	No	No
Numero di articoli:	5	1
Date:		
presentazione:	9 agosto 2019	16 luglio 2020
assegnazione:	27 luglio 2020	22 luglio 2020
Commissioni competenti:	VI Finanze	VI Finanze
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro e XIV Politiche UE	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro e XIV Politiche UE

Premessa

Le proposte di legge 2075 e 2593 in esame mirano a garantire liquidità al sistema economico tramite l'introduzione di nuove misure di pagamento complementare tra privati.

Le due proposte, tuttavia, divergono su alcuni aspetti applicativi, in particolare sulla natura del credito vantato nonché sulla modalità di esecuzione del pagamento: una prevede l'istituzione di certificati di compensazione fiscale trasferibili e negoziabili attraverso i quali il contribuente a cui vengono assegnati può compensare pagamenti da effettuare nei confronti della pubblica amministrazione (A.C. 2075), l'altra consente, per effettuare pagamenti tra privati, l'utilizzo e il trasferimento dei crediti d'imposta derivanti dall'applicazione delle disposizioni vigenti e rappresentati mediante il modello F24 (A.C. 2593).

Considerate le differenze sinteticamente richiamate in premessa, la descrizione dei contenuti delle disposizioni viene svolta in maniera separata.

Contenuto A.C. 2075

La proposta di legge in esame mira a **istituire**, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, i **certificati di compensazione fiscale**, definibili come **moneta fiscale** ovvero moneta complementare, **priva di corso legale**, basata su sconti fiscali differiti (due anni dalla loro emissione) utilizzabili come strumento per **compensare obbligazioni tributarie**.

Tali certificati consistono, in altre parole, in vere e proprie **obbligazioni trasferibili e negoziabili su base fiduciaria** attraverso le quali il contribuente può **compensare pagamenti altrimenti da effettuare** nei confronti della pubblica amministrazione.

I certificati **non concorrono alla formazione del reddito** ai fini delle imposte e rappresentano un **mezzo di pagamento complementare all'euro su base volontaria**: individui, imprese e professionisti, a cui i certificati sono assegnati a titolo gratuito, e che hanno bisogno di liquidità, possono venderli a compratori disposti ad acquistarli per pagare a scadenza meno tasse.

Secondo i proponenti nel biennio di differimento **la liquidità immessa nel mercato** in questo modo **genererebbe entrate fiscali aggiuntive sufficienti a compensare i rimborsi fiscali**.

Al riguardo si rammenta che il **Governmento** ha espresso **parere favorevole** sull'[ordine del giorno Cabras n. 9/2305/318](#) (seduta 23 dicembre 2019) che impegna il Governo a **valutare**, attraverso un intervento normativo, l'istituzione dei certificati di compensazione fiscale che incorporano il diritto, con decorrenza biennale dalla data di emissione, alla compensazione per obbligazioni finanziarie verso le amministrazioni pubbliche, contabilizzati come **crediti d'imposta non pagabili, che rilevano ai fini della contabilità di Stato solo alla data della compensazione e per la quota effettivamente utilizzata**.

Nel corso della [seduta del 22 luglio 2020](#) il **Governo** ha depositato le considerazioni della Ragioneria, secondo la quale i **certificati** di compensazione fiscale sarebbero da considerare **debito pubblico** ai sensi della normativa europea, in quanto sia la moneta che le obbligazioni concorrono a formare tale aggregato e i certificati, secondo la Ragioneria, rappresenterebbero un vero e proprio **strumento finanziario assimilabile a moneta o a titoli di Stato**. La proposta richiederebbe pertanto una **copertura finanziaria**.

Si ricorda altresì che al Senato è stata presentata una analoga proposta di legge: [Istituzione dei certificati di compensazione fiscale in forma dematerializzata](#) (A.S.1619).

Si segnala inoltre che alcuni casi di emissione di moneta fiscale sono già avvenuti in passato come ad esempio in Germania negli anni '30 e in California (più volte, di cui l'ultima nel 2009. Vedi al riguardo la [valutazione della Banca d'Italia](#)).

Articolo 1 - Istituzione

L'**articolo 1, comma 1**, della proposta prevede l'**istituzione con decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze (entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge) dei **certificati di compensazione fiscale**, che **incorporano il diritto, con decorrenza biennale dalla data di emissione, alla compensazione** per obbligazioni finanziarie verso le amministrazioni pubbliche.

Nella relazione che accompagna il testo della proposta di legge viene sottolineato che **un aspetto che differenzia i certificati di compensazione fiscale** rispetto ad altre misure simili ma costituenti debito è il **differimento nell'uso**: se non ci fosse il differimento i titoli verrebbero contabilizzati immediatamente nel deficit corrente, in quanto determinanti una minor entrata di euro nell'anno di emissione. Ciò non accade nel caso dei certificati di compensazione fiscale: essendo sconti fiscali con una scadenza di due anni hanno un **impatto posticipato sul bilancio pubblico**. In altri termini, il differimento garantisce la circolazione dei titoli nel periodo che intercorre tra l'emissione e la scadenza e quindi la possibilità di far funzionare i titoli fiscali come **mezzo di pagamento complementare all'euro per un periodo di due anni**.

Inoltre sempre secondo i firmatari della proposta **la crescita del PIL dell'Italia nel biennio di differimento genererebbe entrate fiscali aggiuntive sufficienti a compensare i rimborsi fiscali**. Il rapporto di copertura (ossia il rapporto tra le entrate lorde dello Stato e i rimborsi fiscali in scadenza ogni anno) sarebbe sufficientemente ampio da tenere conto di eventuali carenze dovute a future recessioni.

Il **comma 2** dispone che **entro il limite annualmente stabilito dalla legge di bilancio**, il **Ministro dell'economia e delle finanze** provvede, per ogni anno finanziario, a stabilire **l'importo dell'accantonamento da destinare** alla concessione di certificati di compensazione fiscale.

Con **la legge di bilancio** sono altresì stabiliti, in ragione d'anno, **le finalizzazioni, i destinatari, le quote e i termini di durata del beneficio, nonché l'importo massimo concedibile**. Tale importo massimo concedibile dovrà comunque essere stabilito nel **rispetto** dei limiti di cui al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea **agli aiuti de minimis**.

Si ricorda che il regolamento (UE) n. 1407/2013 disciplina i piccoli importi sovvenzionati dallo Stato (i contributi *in regime de minimis*) che sono esentati dal monitoraggio sulle [sovvenzioni statali](#) in quanto si ritiene che essi non abbiano nessun impatto sulla [concorrenza](#) e sugli [scambi](#) nel mercato interno dell'UE. Le sovvenzioni in regime *de minimis* si riferiscono infatti a piccoli contributi elargiti dallo Stato ad imprese (in sostanza aziende) relativamente ai quali i Paesi dell'UE non sono tenuti a informare la [Commissione europea](#). L'importo massimo è di 200.000 EURO per ciascuna impresa, per un periodo di 3 anni.

Si segnala inoltre che tra le misure adottate in sede europea a sostegno dell'economia dell'UE e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi sanitaria, rientra l'adozione di **norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato**. La Comunicazione della Commissione "[Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01](#)", è volta a consentire agli Stati membri di adottare misure di sostegno al tessuto economico **in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato**. Il Temporary Framework è stato **esteso ed integrato il 3 aprile**, con la [Comunicazione C\(2020\) 2215 final](#) e ulteriormente **modificato ed esteso** con la [Comunicazione dell'8 maggio \(C\(2020\) 3156 final\)](#). **Cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2020**, tranne che per la disciplina sugli **aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie** che sarà efficace sino al **1° luglio 2021**. Prima di tale data potrà essere modificato e prorogato, sulla base di considerazioni di politica della concorrenza o economiche. Sulla materia si rinvia alla consultazione del [pagina web: Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da COVID: il nuovo quadro UE](#) sul portale della documentazione della Camera dei deputati.

Il **comma 3** chiarisce che i **certificati di compensazione fiscale non concorrono alla formazione del reddito** ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione, dell'imposta regionale sulle attività produttive, del rapporto tra l'ammontare dei ricavi e altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi (articoli 61 e 109, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi).

Inoltre la disposizione specifica che i certificati sono **utilizzabili esclusivamente in compensazione** dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali ([articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#))

Si ricorda che in ambito fiscale la compensazione consiste nella possibilità di **fruire di una posizione fiscale creditoria per compensare una situazione debitoria**. In particolare, la compensazione dei crediti fiscali può essere di due tipi:

- compensazioni **verticali** (o interne), ovvero le c.d. compensazioni imposta da imposta, ossia quelle compensazioni attuate all'interno della **medesima tipologia di imposta**;
- compensazioni **orizzontali** (o esterne), ovvero quelle che consentono di compensare imposte **di natura diversa**, ad esempio, un credito IVA con un debito IRES e/o contributivo.

Articolo 2 – Struttura del Ministero dell'economia e delle finanze

L'**articolo 2** stabilisce che il **MEF** con proprio decreto **individua la struttura incaricata di provvedere alla gestione** dei certificati di compensazione fiscale, **senza nuovi o maggiori oneri** a carico della finanza pubblica.

In particolare la norma prevede che **entro sessanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge il Ministro dell'economia e delle finanze con proprio **decreto** individua **nell'ambito del ministero la struttura incaricata di provvedere all'assegnazione e all'efficiente compensazione**, per le obbligazioni finanziarie verso le amministrazioni pubbliche dei certificati di compensazione fiscale, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 3 – Assegnazione e circolazione

L'**articolo 3** stabilisce **le modalità di assegnazione e circolazione** dei certificati.

In particolare il **comma 1** dispone che i certificati di compensazione fiscale **sono assegnati come percentuale, determinata per legge**, su somme dovute, a qualsiasi titolo, anche come contributo, agevolazione, sussidio per non abbienti o riduzione del costo del lavoro, **a favore di individui, imprese e professionisti**.

Il **comma 2** stabilisce che i destinatari dei certificati di compensazione fiscale possono impiegare tali certificati **esclusivamente in compensazione** ([articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#)) **per la corresponsione di somme dovute, a qualsiasi titolo, alle amministrazioni pubbliche e sono al portatore (comma 3)**.

Il **comma 4** specifica che nelle transazioni tra privati è consentito il libero uso dei certificati di compensazione fiscale come **strumento di pagamento fiduciario, nei limiti riconosciuti all'autonomia privata**.

Articolo 4 – Forma e modalità di emissione

L'**articolo 4, comma 1**, stabilisce che i certificati di compensazione fiscale sono emessi in **forma dematerializzata** e sono incorporati su una **scheda elettronica ricaricabile** dotata di un codice identificativo che ne consente **l'uso per compensazioni da qualsiasi applicazione digitale**.

Il **comma 2** prevede che i certificati sono emessi attraverso l'uso delle tecnologie basate su **registri distribuiti e degli smart contract** ([articolo 8-ter del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135](#)).

Si ricorda, sinteticamente, che l'[articolo 8-ter del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135](#) prevede la definizione normativa sia delle tecnologie basate su registri distribuiti (*blockchain*) che degli *smart contract*. Le tecnologie basate su registri distribuiti vengono definite come le tecnologie e i protocolli informatici che usano un registro condiviso, distribuito, replicabile, accessibile simultaneamente, architetturealmente decentralizzato su basi crittografiche, tali da consentire la registrazione, la convalida, l'aggiornamento e l'archiviazione di dati sia in chiaro che ulteriormente protetti da crittografia, verificabili da ciascun partecipante, non alterabili e non modificabili. Per un'analisi dettagliata delle tecnologie richiamate si rinvia alla consultazione del dossier della Camera dei deputati: [Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione](#).

Per una panoramica specifica dell'impiego della tecnologia *blockchain* nelle attività degli intermediari bancari e finanziari si rimanda al tema web [Fintech](#) consultabile sul portale della documentazione della Camera dei deputati.

Il **comma 3** stabilisce che **la gestione informatica** e telematica dei certificati di compensazione fiscale dematerializzati è affidata alla **struttura del MEF** richiamata all'articolo 2.

Articolo 5 – Contabilità

L'**articolo 5** dispone che, all'atto dell'emissione, i certificati di compensazione fiscale sono contabilizzati come **crediti d'imposta non pagabili** (Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea) e che **rilevano ai fini della contabilità di Stato solo alla data di compensazione e per la quota effettivamente utilizzata.**

In merito si segnala che la **Banca d'Italia** nella pubblicazione [Le funzioni della moneta e le proposte di "moneta fiscale"](#) rileva che la moneta fiscale **rappresenta una passività del Governo sin dal momento in cui è emessa**, così come i titoli di Stato e che **l'emissione di questi strumenti non sarebbe meno costosa rispetto a quella di normali titoli di Stato** in quanto lo Stato pagherebbe un premio per il rischio (definito dal mercato) per compensare i detentori sia della minore liquidità dello strumento, che può ingenerare incertezze in ordine all'accettazione in pagamento nelle transazioni fra privati, sia del rischio di successivi cambiamenti della legislazione che riducano o eliminino la possibilità per lo Stato di accettare la moneta fiscale come mezzo di pagamento per le imposte. L'Istituto evidenzia che l'introduzione della moneta fiscale avrebbe **negative ripercussioni di carattere reputazionale presso i potenziali sottoscrittori dei titoli di debito pubblico.**

L'emissione di moneta fiscale richiederebbe anche l'istituzione di un sistema dei pagamenti **ad hoc** con misure anti-contraffazione (per permettere che le imprese e le famiglie le attribuiscano la stessa fiducia che è attribuita alle banconote), comportando ulteriori costi aggiuntivi rispetto quelli pagati per l'emissione dei titoli di Stato. Trattandosi inoltre a tutti gli effetti di passività dello Stato, tali strumenti potrebbero essere emessi solo **rispettando i vincoli riguardanti il deficit e il debito pubblico imposti dal Patto di stabilità e crescita.**

Analoghe considerazioni sono state espresse da Eurostat, che ha rilevato come, sulla base delle regole dell'[ESA2010](#), la moneta fiscale farebbe aumentare il deficit sin dal momento della sua emissione; essa verrebbe inoltre conteggiata nel debito pubblico in quanto rappresentata da uno strumento finanziario scambiato sul mercato. Anche il presidente della Bce, Mario Draghi, in merito alla proposta di introduzione dei Minibot (un'altra forma di moneta fiscale, per molti aspetti simile ai CCF), nella [conferenza stampa](#) tenuta dopo il Governing Council di giugno 2019, ha affermato che: "*[Mini-BOT] are either money and then they are illegal, or they are debt and then that stock goes up*".

A tali critiche hanno risposto alcuni economisti favorevoli all'introduzione della misura, attraverso vari articoli sulla stampa specialistica (vedi, a titolo di esempio, [IlSole24Ore](#) o [Micromega](#)), sostenendo che la moneta fiscale in realtà non genera debito né al momento dell'emissione né nel periodo dell'utilizzo. Infatti nel momento della creazione dei titoli lo Stato non spende soldi e quindi non genera alcun deficit fiscale; inoltre **sul piano contabile i titoli non possono essere computati come deficit pubblico perché il governo emittente non s'impegna a rimborsarli in euro ma soltanto a concedere futuri sconti sulle tasse.** E gli sconti non possono mai essere classificati come debiti finanziari. In sostanza, i titoli non possono essere computati come debito, proprio perché **non generano crediti in euro** a favore degli assegnatari verso lo Stato.

Contenuto A.C. 2593

La proposta di legge in esame è volta a **consentire l'utilizzo e il trasferimento dei crediti d'imposta** (derivanti dall'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di imposte dirette e indirette) per **l'esecuzione di pagamenti tra privati** (persone fisiche e persone giuridiche private).

In proposito, si segnala che l'[articolo 121 del decreto legge n.34 del 2020](#) consente in materia edilizia ed energetica di usufruire di alcune **detrazioni fiscali sotto forma di crediti di imposta o sconti sui corrispettivi, cedibili ad altri soggetti**, comprese banche e intermediari finanziari, anche in deroga alle ordinarie disposizioni previste in tema di cedibilità dei relativi crediti.

Per una ricostruzione dettagliata della misura si rinvia alla lettura del [dossier D.L. 34/2020 - Misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia](#) realizzato dai Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Articolo 1

L'articolo 1, **comma 1**, stabilisce che **i crediti d'imposta compensabili** (mediante modello F24, ai sensi dell'[articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#)), compresi i crediti d'imposta derivanti dalle **agevolazioni fiscali relative al settore edilizio**, possono essere **utilizzati per i pagamenti tra privati.**

Si ricorda che il contribuente ha la facoltà di **compensare** nei confronti dei diversi enti impositori (Stato, INPS, Enti Locali, INAIL, ENPALS) **i crediti e i debiti risultanti dalla dichiarazione** e dalle denunce periodiche contributive. Il modello di pagamento unificato F24 permette di indicare in apposite sezioni sia gli importi a credito utilizzati sia gli importi a debito dovuti. Il pagamento si esegue per la differenza tra debiti e crediti. A partire dall'anno 2014 il **limite massimo** dei crediti di imposta rimborsabili in conto fiscale e/o compensabili è di **euro 700.000**, per ciascun anno solare. Qualora l'importo dei crediti spettanti sia superiore a tali limiti, la somma in eccesso può essere chiesta a rimborso nei modi ordinari oppure può essere portata in compensazione nell'anno solare successivo.

I soggetti che intendono effettuare la **compensazione** prevista dall'[art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241](#), dei crediti relativi alle **imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito e dei crediti d'imposta** da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi sono tenuti ad utilizzare **esclusivamente i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate.** Per una panoramica completa dell'istituto si rinvia alla lettura della [pagina web](#) del sito dell'Agenzia delle entrate.

Secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa, la proposta di legge intende **sostenere l'esigenza di liquidità** fortemente sentita a seguito dell'emergenza sanitaria dalle imprese e, in particolare, da quelle piccole e medie, consentendo l'utilizzo e il trasferimento dei crediti d'imposta, con particolare riferimento a quelli connessi alle agevolazioni per l'edilizia. Per una ricostruzione completa delle **agevolazioni fiscali del settore edilizio** si rinvia

alla pagina [web](#) [Detrazioni per spese di ristrutturazione e riqualificazione energetica degli edifici](#) consultabile sul Portale della documentazione della Camera dei deputati.

Il **comma 2** chiarisce che, ai **fini dei pagamenti** consentiti dal comma 1, il **credito d'imposta è rappresentato** mediante il **modello di versamento F24**.

Il **comma 3** dispone che il modello di versamento F24 indicato al comma 2, di **tipo compensativo e dotato di spazio per l'apposizione delle girate**, è approvato con **provvedimento** del direttore dell'Agenzia delle entrate, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame.

Il **comma 4** stabilisce che i crediti d'imposta rappresentati dal modello di versamento F24 **possono essere impiegati per i pagamenti finché non sono utilizzati in compensazione o non ne sia chiesto il rimborso** secondo la normativa vigente.