confimiindustria
Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata

Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta

6ª Commissione permanente (Finanze e Tesoro)

Senato della Repubblica

Il contributo di Confimi Industria

Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata

Roma, 28 marzo 2023

Sommario

1. CREDITI D'IMPOSTA E ALTRI INCENTIVI - CONSIDERAZIONI 3

2. CREDITO D'IMPOSTA E SCONTO IN FATTURA INTERVENTI NELL'EDILIZIA 5

3. CREDITI DA ECCEDENZE D'IMPOSTA 7

4. BLOCCO CREDITI D'IMPOSTA IN PRESENZA DEBITI VERSO LA PA 9

5. CASSETTO UNICO CREDITI D'IMPOSTA E AGEVOLAZIONI D'IMPRESA - PROPOSTA 10

6.TRASPARENZA EROGAZIONI PUBBLICHE IN NOTA INTEGRATIVA (ART. 1 CO.125 SS L. 124/2017) 12

7. IL BARATTO FINANZIARIO 4.0. DEI CREDITI B2B, PERCHE' PUO FUNZIONARE 14

7.1. La norma introdotta dalla legge di bilancio 2021 15

7.2. Un esempio di compensazione multilaterale 16

7.3. Il rinvio a decreti attuativi e gli stanziamenti 17

7.4. Perché il sistema va realizzato e gestito dall'Agenzia delle Entrate 18

7.5. Perché va attuato prima possibile (i benefici per il sistema nazionale) 19

Tavola 1 – Il crollo dei prestiti alle imprese dal febbraio 2011 a luglio 2021 24

Tavola 2 – Finanziamenti garantiti dallo Stato con DL Cura Italia e DL Liquidità 24

Tavola 3 - NPL in Europa, 2° trimestre 2020 25

Tavola 4 – Interconnessione fra bilanci banche e bilanci imprese 25

Tavola 5 - Durata (in giorni) delle controversie in un tribunale di prima istanza 26

Tavola 6 – Ricorso al Golden Power delle aziende italiane 26

1. Crediti d'imposta e atri Incentivi - Considerazioni

Nell'ambito delle misure di incentivazione e sostegno dell'economia la categoria dei **crediti d'imposta** riveste indubbiamente un ruolo di particolare importanza.

La fruizione spesso immediata (o quasi) con istruttorie talvolta solo posticipate (trattasi dei c.d. "incentivi automatici")[1] rappresenta un elemento di indubbio *appeal* rispetto ai più complessi e articolati incentivi basati su bandi o comunque istruttorie (o atti autorizzatori) preventive corroborate da rendicontazioni successive.

Anche in tale secondo filone, tuttavia, non mancano misure di particolare gradimento come - indubbiamente per le imprese manifatturiere - il contributo in conto impianti della legge Sabatini (D.L. 69/2013) di cui si chiede particolare attenzione per l'opportuno (ri)finanziamento.

Non si possono ad ogni buon conto considerare negative, per il sostegno degli investimenti produttivi, nemmeno le esperienze legate a forme di **deduzione/detassazione** (dalla vecchia Tremonti-bis ai più recenti e semplici super e iper-ammortamento della LDB 2017) il cui unico difetto – se cosi lo vogliamo definire – è quello di essere meno velocemente "monetizzabile" lato contribuente, solo in presenza di utile fiscale (trattasi, infatti, di un risparmio d'imposta realizzato attraverso la riduzione della base imponibile del tributo) [2]; difetto che, rispetto ai crediti d'imposta c.d. "pagabili", diventa un pregio dal versante della classificazione dei conti pubblici considerate le

[1] Fra i quali, a mero titolo esemplificativo, i crediti d'imposta investimenti della L.178/2020 e L. 160/2019 oppure i recenti crediti imposta introdotti per far fronte all'aumento dei costi dell'energia di cui ai D.L nn. 115, 144 e 177/2022.

[2] Com'è noto qualora l'impresa non abbia sufficienti redditi imponibili, la deduzione di maggiori costi determina una perdita fiscale; ne consegue che l'incentivo, che è dato dal pagamento di minori imposte sul reddito, può concretamente essere fruito solo quando l'impresa ritorna a produrre redditi imponibili. Il credito d'imposta, invece, può essere compensato anche con oneri diversi dall'imposta sul reddito, come IVA, Inps, imposte locali, ecc., che non dipendono dalla redditività dell'impresa.

problematiche recentemente emerse (per i bonus edili cedibili, in primis) in merito alla suddetta classificazione.

Infatti, secondo i dati recentemente forniti dall'Istat la riclassificazione del superbonus e bonus facciate come "pagabili", per l'effetto della "cedibilità", determinano per il 2022 un peggioramento del rapporto deficit/PIL di 2,6 punti percentuali.

Va osservato che la copiosità vuoi delle une[3], vuoi delle altre incentivazioni rende però **tutto estremamente complesso** anche per gli specialisti della materia (si pensi anche solo per un istante all'impatto di molte misure nell'aggiornamento del **R**egistro **N**azionale degli **A**iuti).

Anche al fine di evitar di essere ripetitivi rispetto a temi già affrontati da altri auditi, distaccandoci dall'analisi della singola misura, riteniamo utile portare all'attenzione di questa Commissione un'esigenza di carattere generale ovvero quella di una **standardizzazione dei processi** che caratterizzano sia le istruttorie delle une, sia delle altre misure (comprese quelle "ibride" trasformabili) scelte dal legislatore a seconda del contesto.

A tal riguardo, complice anche la "complessa" esperienza recentemente vissuta per l'autocertificazione *Temporary Framework* degli aiuti Covid-19, ritentiamo utile sensibilizzare in merito all'**esigenza di valutare l'introduzione** (anche nell'interesse della PA stessa) di un **"cassetto unico degli incentivi d'impresa"** (ma potrebbe riguardare anche il singolo individuo) attraverso il quale tutti i soggetti coinvolti (a prescindere all'amministrazione responsabile) dovrebbero operare.

L'istituzione di detto cassetto dovrebbe anche rendere meno drammatica l'**eventuale circolazione** (da ponderare ovviamente con la dovuta attenzione considerate le note

[3] Come recentemente ricordato dal direttore dell'Agenzia delle Entrate il solo quadro RU del modello Redditi SC accoglie circa 120 crediti d'imposta per un totale di 79 pagine di istruzioni dedicate solo a questo quadro.

vicende legate ai bonus facciate e superbonus 110). La circolazione dei crediti (così come anche lo sconto in fattura) sono delle intuizioni apprezzabili; l'errore è stato sicuramente quello di togliere la contrapposizione degli interessi fra committente ed esecutori favorendo l'inserimento di persone poco attinenti al settore edile con una certa attitudine all'illecito.

Il cassetto unico – legato al codice fiscale – potrebbe avrebbe il pregio di bloccare la fruizione e/o le istruttorie riconducibili (anche sulla base dell'analisi del rischio che l'Agenzia delle Entrate ed altre Amministrazioni sono in grado di eseguire) ai suddetti "individui" (si rinvia, per qualche maggiore dettaglio, ed esemplificazione, quanto indicato nel capitolo 5).

2. Credito d'imposta e Sconto in fattura - Interventi nell'edilizia

L'art. 2, co. 1, del D.L. 11/2023 (DDL C.889 in corso di conversione), com'è noto, ha introdotto il "blocco" immediato (dal 17 febbraio 2023) per tutti i bonus alle opzioni per lo "**sconto in fattura**" e per la **cessione dei crediti** fiscali a terzi, fatte salve le eccezioni transitorie del comma 2 e 3.

Al netto delle problematiche relative agli interventi in corso e di quanto in itinere con la conversione del DL citato[4], è piuttosto evidente come l'impatto sulla contabilizzazione nei conti pubblici delle suddette modalità di circolazione del beneficio (esemplificate dall'ISTAT nell'audizione del 15/3 u.s.) rischi di stoppare soluzioni in grado, invece, di avvicinare agli interventi anche committenti meno abbienti.

Gli effetti sulla domanda e i benefici anche in termini occupazionali sono stati negli ultimi due anni indubbiamente positivi (con difficoltà addirittura di reperire manodopera).

[4] Confimi è stata udita lo scorso 28 febbraio in seno al ddl AC.889. In tale sede Confimi ha fra le altre rappresentato, l'opportunità, per non compromettere la sostenibilità dei cantieri già avviati in tempi utili, di: (i) trovare una soluzione per consentire agli Enti territoriali l'acquisto dei crediti; (ii) prorogare le date di ultimazione dei lavori (quantomeno fino a fine 2024 per i condomini con CILAS presentata entro il 25/11/2022).

È al contempo piuttosto innegabile quanto misure troppo elevate (bonus facciate e superbonus 110%) abbiano anche agevolato fenomeni distorsivi (aumento dei prezzi, nascita di aziende improvvisate con rischio di compromettere anche la qualità dei lavori) complice – nei fatti – l'azzeramento della contrapposizione di interessi sul prezzo con la committenza.

L'ingresso di individui dal dubbio operato, che mai potrebbero essere accostati alla fattispecie di imprenditori seri e onesti che la scrivente rappresenta, ha fatto il resto in termini di frodi portate all'attenzione dell'Agenzia delle Entrate e dei media.

Senza voler minimamente giustificare detti comportamenti è appena il caso di osservare, tuttavia e purtroppo, come il fenomeno delle truffe e frodi ha spesso coinvolto le forme di incentivazione pubblica e che a volte non ha lasciato indenni nemmeno bandi legati ai contributi comunitari, nazionali e regionali (dal settore agricolo ad altri comparti) così come benefici di natura sociale (dall'indennità di disoccupazione, alle detrazioni sanitarie al reddito di cittadinanza, ecc.).

Ciò premesso sarebbe quindi opportuno provare a salvare quanto di buono previsto.

A tal fine si evidenzia quanto segue:

- I bonus tradizionali (ristrutturazioni, ecobonus e sismabonus) proprio perché abbinati a misure decisamente più contenute non hanno generato particolari fenomeni fraudolenti, nemmeno nella versione dell'opzione per lo sconto in fattura e della cessione del credito;

- Laddove, tuttavia, il mantenimento di tali opzioni fosse un ostacolo a seguito delle precisazioni (credito "pagabile") fornite dall'Istat per gli effetti sulla contabilità pubblica, si chiede di **valutare l'opportunità di garantire** (ferma restando

l'apposizione del visto di conformità) **quantomeno lo sconto in fattura recuperabile** (senza ulteriori cessioni) **esclusivamente nelle imposte dovute dal fornitore**.

3. Crediti da eccedenze d'imposta

Sono crediti d'imposta anche quelli verso l'Erario (Iva, Ires, ecc.) e/o altre Pubbliche amministrazioni (INPS e Inail, Enti territoriali, ecc.) che derivano da eccedenze di versamento (solitamente acconti).

Elemento di tutto rilievo ha rappresentato dal 2008 l'introduzione dell'istituto della compensazione orizzontale (art. 17 d.Lgs 241/97) attraverso il modello F24.
Un passo indubbiamente importante verso un rapporto più equo del rapporto fisco-contribuente, che però **ha subito significativi ridimensionamenti nell'ultimo decennio** (come di seguito riportato), accompagnato da una serie di oneri impropri quali il visto di conformità anche per soglie poco rilevanti.

La stretta sulle compensazioni orizzontali

1. Art. 34 della Legge 388/2000: introduzione nuovo plafond generale compensazioni orizzontali (€ 516.456,90 dal 2001 aumentato a € 700.000 dal 2014 ex DL 35/2013)
2. Art. 10 del D.L. 78/2009: limitazioni compensazione orizzontale dei crediti Iva annuali e trimestrali
3. Art. 1, co.574, L. 147/2013: limitazioni compensazione orizzontale dei crediti Irpef, Ires, Irap, addizionali e ritenute alla fonte e imposte sostitutive
4. Art. 31 D.L. 78/2010: sanzioni per uso crediti erariali in presenza di debiti erariali a ruolo e scaduti
5. Art. 11, co.2, L. 66/2014: rafforzamento, dal 1/10/2014, obbligo uso servizi telematici F24 AdE

6. Art. 15 D.Lgs 175/2014: novità 2015 crediti da assistenza fiscale e ritenute versate in eccesso
7. Art. 3 D.L. 50/2017: novità 2017 **riduzione soglia visto da € 15.000 a € 5.000**, rafforzamento obbligo F24 AdE; L. 225/2017 e Provv. AdE 28/8/2018: sospensione F24 con profili rischio
8. Articolo 1, 2, 3 e 4 D.L. 124 del 24/10/2019: ulteriori limitazioni utilizzo compensazioni orizzontali ovvero **obbligo preventiva presentazione dichiarazione** ante compensazione over 5.000.

In controtendenza

1. Dal 2007 plafond maggiorato a € 1.000.000 per chi ha fatturato subappalti edilizia in reverse charge ex art. 17 co.6 superiori all'80% V.A. (art. 35, co.6-ter DL 223/2006);
2. Dal 2019 per redditi (su 2018) e dal 2020 per Iva (su redditi 2018) aumento soglie visto conformità (€ 50.000 per Iva; € 20.000 per altri tributi) limitatamente ai soggetti in regime premiale ISA (art.9-bis cc 11-13 D.L.50/2017; circ. AdE 17 e 20/2019);
3. Dal 2020 plafond maggiorato **da € 700.000 a € 2.000.000** (Art. 147 D.L. 34 del 19/5/2020; art. 22 D.L. 73 del 25/5/2021; art. 1 co. 72 L. 234/2021 - LdB 2022).

Ciò premesso si rappresenta in particolare che:

- la riduzione da € 15.000 a € 5.000 (DL. 50/2017) dell'obbligo di apposizione del visto di conformità, per l'effettuazione delle compensazioni, determina un aumento spropositato di oneri impropri a carico degli operatori e dei professionisti che li assistono; la soglia, non solo andrebbe ripristinata, ma anche aumentata, a maggior ragione in conseguenza delle novità (manovra 2018 e D.L. 147/2021) che consente all'Agenzia delle Entrate di sospendere fino a 30 giorni l'esecuzione delle deleghe in attesa di verifiche in presenza di compensazioni che presentano profili di rischio (il principio è condivisibile purché non sia declinato in un'applicazione generalizzata ed indiscriminata che riporti all'esigenza del visto *sine die*);

- la riduzione di detta soglia (DL 124/2019) annulla altresì la possibilità di effettuare fin dall'inizio del nuovo anno compensazioni orizzontali (sopra soglia) prima di aver presentato la dichiarazione di riferimento (Iva ad aprile; 770 ad ottobre; Redditi a novembre).

Un cenno, infine, all'**indennizzo forfetario** del costo delle **polizze fideiussorie per i rimborsi Iva** ex art. 7 L. 167/2017.

Detto indennizzo, che è stato introdotto nel 2018 a chiusura della procedura d'infrazione comunitaria, andrebbe esteso a tutti i contribuenti e non solo (paradossalmente) a quelli "non virtuosi" individuali dall'art. 38-bis comma 4 del dPR 633/72.

L'indennizzo **andrebbe esteso** a risarcimento del **costo del visto di conformità** sostitutivo della polizza fideiussoria oppure – come detto - detta soglia andrebbe elevata a misure più ragionevoli in modo da non gravare eccessivamente sui contribuenti più piccoli.

Il contribuente, vuoi con polizza, vuoi con il visto, in entrambi i casi deve infatti sostenere degli oneri impropri per esercitare il proprio diritto al recupero dell'imposta a credito (l'iniquità è piuttosto evidente).

4. Blocco Crediti d'imposta in presenza Debiti verso la PA

L'articolo 48-bis del dPR 602/73 dispone che le PA, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a 5.000 euro, verificano se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o **più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo** e, in caso

affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'Agente della riscossione competente, per (salvo limitate eccezioni) il "pignoramento" della somma.

L'articolo 28-ter del dPR 602/73 dispone che in presenza di ruoli scaduti l'Agenzia segnali all'Agente della riscossione la possibilità di proporre una **compensazione con i crediti chiesti a rimborso**.

Confimi Industria accoglie favorevolmente i **meccanismi che regolarizzino la compensazione di carichi erariali.**

Tale possibilità andrebbe estesa (a regime) **anche ad ipotesi di istanza promossa del contribuente,** con crediti d'imposta vistati del contribuente.

5. Cassetto Unico Crediti d'imposta e Agevolazioni d'impresa – Proposta

L'esperienza recentemente vissuta con gli aiuti Covid-19 e l'autocertificazione TF è solo la goccia che spinge a un **ripensamento generale** – nell'interesse semplificatorio tanto della PA quanto dei contribuenti - **sul modo di gestire le istruttorie, l'erogazione, la fruizione e il monitoraggio dei vari incentivi** destinati agli operatori economici (imprese e professioni).

La gestione di una parte del tutto attraverso la dichiarazione redditi (RU e RS) è inadeguata, troppo complessa e non dialoga in tempo utile con le esigenze informative trasversali di Amministrazioni diverse (si pensi, ad esempio, in materia di credito d'imposta investimenti e R§S oppure per il credito d'imposta investimenti 4.0, alla comunicazione via PEC istituita dal MISE[5] per avere in tempo utile le stesse informazioni che l'AdE chiede con il quadro RU).

[5] Decreti dirigenziali (MISE) del 6/12/2021.

Serve uno sforzo che coinvolga tutta la PA (Ministeri competenti, Regioni, CCIAA, etc), previo il confronto con le associazioni di categoria che rappresentano le imprese e i professionisti, affinché si studi l'**ipotesi di creare** un **portale unico digitale** a cui tutte le amministrazioni di volta in volta coinvolte (MISE per Sabatini; AdE per crediti imposta investimenti; Mibact per credito imposta pubblicità; CCIAA per i sostegni locali, ecc.) dovranno fare riferimento al fine di progettare le istruttorie delle singole misure (contributi a fondo perduto, crediti d'imposta, sgravi, detassazioni ecc).

Così facendo:

- la singola amministrazione competente dovrà pianificare per tempo (prima di aprire l'accesso alle agevolazioni) tutto quello che serve ai vari fini (anche statistici o di controllo della contabilità pubblica), **compreso,** in particolare, **l'aggiornamento** (ove necessario) **del Registro Nazionale Aiuti,** nonché l'informativa sulla trasparenza ex art. 1 co.125 ss L. 124/2017;
- eventuali richieste d'integrazione di dati dovranno essere gestite esclusivamente attraverso detto portale (l'amministrazione avviserà l'interessato attraverso PEC e con messaggio all'accesso dell'utente stesso al proprio cassetto);
- **null'altro** potrà/dovrà essere gestito attraverso modalità diverse (**stop quindi il quadro RU e RS dal modello redditi**; stop istanze e/o autocertificazioni inviate in mille modi diversi);
- il portale dovrà essere **collegato al Registro imprese** e **all'Anagrafe tributaria** (ed eventuali altre amministrazioni competenti) per acquisire a flusso continuo, in automatico, tutto quello che è già previsto in detti archivi pubblici (i.e; informazioni anagrafiche, bonifici dei contributi erogati, importi dei crediti d'imposta speciali compensati con F24, detassazioni operate in RF redditi e/o Irap, ecc);
- gli **operatori beneficiari,** con Spid e CNS, dovranno fare tutto esclusivamente <u>da questo portale</u>, compresa (ove necessario) l'eventuale delega all'intermediario (ad esempio la banca che finanzierà gli investimenti, per la Sabatini).

In questo modo **ogni operatore economico avrà a disposizione un proprio cassetto** con tutte le informazioni - anche storiche - che lo riguardano.

A regime si potrebbe pertanto anche **superare l'attuale disciplina della trasparenza in nota integrativa bilancio** o sito internet (art. 1 co.125 ss L. 124/2017) consentendo al singolo di abilitare (entro aprile/giugno dell'anno successivo) la visualizzazione agli stakeholders dei contributi e sovvenzioni dal medesimo percepiti.

6.Trasparenza erogazioni pubbliche in Nota Integrativa (Art. 1 co.125 ss l. 124/2017)

Nell'auspicio che quanto sopra rappresentato possa raccogliere il favore della Commissione, cogliamo l'occasione di rappresentare la seguente (banale ma importante per gli operatori) esigenza di "sistemare" (in uno dei prossimi provvedimenti utili) la disciplina informativa sulla trasparenza delle erogazioni pubbliche percepite, fugando inutili dubbi in materia.

Va in sostanza inequivocabilmente precisato che anche **tutte "le società di capitali"** (e non solo gli enti come letteralmente si esprime l'art. 3, comma 6-bis, del D.L. 73/2022) possano ottemperare alla disciplina attraverso la pratica di deposito del bilancio alla CCIAA, comprese, quindi, le microimprese ex art. 2435-ter comma 2 c.c. che potranno così agire attraverso il campo testuale previsto dalla tassonomia XBRL PCI 2018-11-04, sezione "Bilancio micro, altre informazioni".

Testo proposta

All'articolo 1, comma 125-bis, della Legge 4 agosto 2017 n. 124 è aggiunto il seguente periodo: *"Fermo restando il termine del 30 giugno di ogni anno, previsto ai fini dell'adempimento degli obblighi pubblicitari di cui all'articolo 1, commi 125*

e 125-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124, per gli enti e le società di capitali che provvedono nell'ambito della nota integrativa del bilancio d'esercizio o di quello consolidato, anche attraverso l'istanza XBRL di deposito del bilancio al Registro Imprese, il termine entro il quale provvedere all'adempimento è quello previsto per l'approvazione del bilancio -nell'anno successivo".

Il comma 6-bis dell'articolo 3 del D.L. 73/2022 è abrogato.

Motivazioni

Con l'art. 3, comma 6-bis, D.L. 73/2022 (conversione del decreto semplificazioni in vigore dal 20/8/2022) è stato precisato che *"fermo restando il termine del 30 giugno di ogni anno, previsto ai fini dell'adempimento degli obblighi pubblicitari di cui all'articolo 1, commi 125 e 125-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124, per gli enti che provvedono nell'ambito della nota integrativa del bilancio d'esercizio o di quello consolidato, il termine entro il quale provvedere all'adempimento è quello previsto per l'approvazione del bilancio dell'anno successivo"*.

L'emendamento propone di sopprimere detta disposizione e di **collocarla** quale periodo aggiuntivo del **comma 125-bis** dell'articolo 1 della legge 124/2017 **precisando espressamente** che riguarda "enti **e le società di capitali**" anche attraverso l'istanza XBRL di deposito del bilancio al Registro imprese.

Anche dagli atti dei lavori parlamentari (AS 2681, dossier 560/1 del 1/8/2022) non risulta infatti inequivocabile che la novella consenta (quale alternativa alla pubblicazione sul proprio sito internet) la pubblicazione attraverso la nota integrativa per le società di capitali che redigono il bilancio in forma abbreviata o comunque attraverso l'istanza XBRL (all'uopo già predisposta da dal 2018) per le microsocietà di capitali esonerate dalla nota integrativa.

Sarebbe assurdo concludere che piccole società senza un proprio sito internet debbano perdere tempo a chiedere la pubblicazione sul sito della propria associazione di appartenenza quando l'informazione è già agevolmente inseribile in nota integrativa o comunque nell'istanza XBRL.

Per evitare equivoci con la riscrittura si propone altresì di sostituire la locuzione "*dell'anno"* con *"nell'anno"* successivo non avendo alcun senso ipotizzare che l'informativa relativa alle erogazioni percepite nell'anno xxx0 possano essere comunicate con il bilancio presentato nell'anno xxx2 anziché xxx1 (tale interpretazione letterale risulterebbe contradditoria rispetto all'inciso "fermo restano il termine del ...").

7. Il Baratto Finanziario 4.0. dei Crediti B2B - Perché' può funzionare

Se la circolazione dei crediti fiscali, com'è ormai chiaro, rappresenta un problema per i conti pubblici, **nessun impatto per i conti pubblici** può invece essere ascrivibile a una misura (**il baratto finanziario**) che nasce da strumenti fiscali ma che nulla ha a che fare con misure di sostegno pubblico dell'economia.

Stiamo parlando di una straordinaria opportunità offerta dalla fatturazione elettronica rappresentativa di un credito commerciale.

Nel giugno 2020 Confimi Industria e l'Associazione Nazionale Commercialisti - ANC (comunicato congiunto del 25/06) hanno promosso l'idea – illustrata nel corso delle audizioni al decreto liquidità e decreto rilancio (DL 23/2020) - di proiettare a livello nazionale – attraverso una gestione assegnata all'Agenzia delle Entrate o ad un organismo a controllo pubblico - il "baratto finanziario 4.0" ossia la possibilità di effettuare**, attraverso il sistema nazionale di fatturazione elettronica** di cui al D.Lgs 127/2015, **compensazioni volontarie multilaterali di crediti e debiti commerciali,** risultanti dal fatture elettroniche, fra gli operatori dell'economia reale. La suddetta

proposta, dapprima progetto di legge (AC 2777), è diventata norma con la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 227-229, della L. n. 178/2020).

Tale novità ha le potenzialità per rendere **più solido** il sistema dell'**economia reale** (manifattura, commercio, agricoltura, servizi e professioni), **riducendo il rischio di fallimenti sistemici** e, conseguentemente, rendere **meno fragile** anche **il sistema bancario** e finanziario **nazionale** attraverso un sistema di moneta elettronica rappresentato da crediti risultanti da fattura elettronica, che nulla ha a che fare con dilaganti e preoccupanti fenomeni, poco trasparenti, quali quello delle criptovalute.

La prospettazione di una futura estensione della fatturazione elettronica al B2B intraunionale – processo che anche altri Paesi iniziano a considerare – permetterebbe di realizzare sistemi di compensazione in grado di rendere più in generale meno aggredibili le imprese dell'intera **Unione Europea**, favorendo al contempo gli scambi fra le imprese del mercato unico.

7.1. La norma introdotta dalla legge di bilancio 2021

In seno alla disciplina della fatturazione elettronica il Legislatore ha introdotto il **nuovo comma 3-*bis*** dell'**articolo 4** (semplificazioni amministrative e contabili), del D.Lgs 127/2015 affinché l'Agenzia delle entrate metta a disposizione dei contribuenti residenti o stabiliti *"una piattaforma telematica dedicata alla compensazione di crediti e debiti derivanti da transazioni commerciali tra i suddetti soggetti"*.

La norma dispone che *"la compensazione effettuata mediante piattaforma telematica produce i medesimi effetti dell'estinzione dell'obbligazione ai sensi della Sezione III del Capo IV del Titolo I del Libro quarto del cod. civ., fino a concorrenza dello stesso valore",*

ovvero degli articoli 1241 e ss., cod. civ. fra i quali l'articolo 1252, cod. civ. in materia di compensazione volontaria.

Si tratta quindi di un sistema facoltativo, straordinariamente positivo in termini di benefici finanziari (si veda l'esemplificazione a seguire), che la fatturazione elettronica può offrire a imprese e professionisti.

Dalla norma risulta altresì che:

− la compensazione multilaterale potrà interessare solo gli operatori residenti/stabiliti (a normativa vigente i non residenti non hanno, com'è noto, l'obbligo della fatturazione elettronica ancorché identificati in Italia);

− sono tuttavia escluse (per evidenti ragioni di *par condicio*) le parti per le quali sono già in corso *"procedure concorsuali o di ristrutturazione del debito omologate"* così come "*piani attestati di risanamento iscritti presso il Registro Imprese"*;

− sono state altresì escluse[6] le P.A. individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, L. 196/2009 ossia le P.A. (ma non anche gli altri soggetti da *split payment* di cui all'articolo 17-*ter*, D.P.R. 633/1972);

− nei confronti dell'eventuale debito originario insoluto entrato in compensazione, rimangono comunque applicabili le disposizioni di cui al D.Lgs. 231/2002, in materia di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (ad esempio gli interessi di mora).

7.2. Un esempio di compensazione multilaterale

Un esempio potrà meglio chiarire il funzionamento della compensazione multilaterale volontaria. Si consideri ALFA, BETA, GAMMA e ZETA che necessitano di liquidità per complessivi **900** (ALFA 200; BETA 300 e 100; GAMMA 100; ZETA 200) per onorare nei

[6] Rispetto all'originario emendamento (35.046 Garavaglia ed altri) che ha fatto confluire in manovra (accelerandone l'*iter*) quanto previsto dal precedente PDL AC 2790.

termini i propri debiti commerciali. Considerato il minimo comune delle suddette 5 relazioni di debito, ossia 100, detti soggetti, che dispongono altresì di crediti verso uno o più soggetti di detta filiera, potrebbero **ridurre le proprie esposizioni debitorie a soli 400** (meno 500) realizzando contestualmente i propri crediti per 500, senza muovere un euro**.**

ALFA		BETA		GAMMA		ZETA	
...	...	...	...	...	...	...	...
Cr.vs Gamma	(D) ~~100~~ 0	Cr.vs Alfa	(D) ~~200~~ ~~100~~ 0	Cr.vs Beta	(D) ~~300~~ 200	Cr.vs Beta	(D) ~~100~~ 0
Cr.vs Zeta	(D) ~~200~~ 100	**Db.vs Gamma**	(A) ~~300~~ 200	**Db.vs Alfa**	(A) ~~100~~ 0	**Db.vs Alfa**	(A) ~~200~~ 100
Db.vs Beta	(A) ~~200~~ ~~100~~ 0	**Db. Vs Zeta**	(A) ~~100~~ 0				
...	...	...	...	...	...	...	...
Δ	+ 100	Δ	- 200	Δ	+ 200	Δ	- 100

Come si può osservare dall'apposita tabella, a seguito della compensazione proposta dall'algoritmo del sistema, se accettata da tutte le parti intercettate:

-ALFA vedrebbe azzerati i propri debiti;
-BETA li vedrebbe ridotti a 200 e solo vs GAMMA;
-GAMMA vedrebbe azzerati i propri debiti (realizzando una parte del proprio credito verso BETA che avrebbe avuto difficoltà ad onorarlo);
-ZETA, infine, vedrebbe ridotto a 100 i propri debiti (realizzando il proprio credito vs Beta che avrebbe avuto difficoltà ad incassare).

7.3. Il rinvio a decreti attuativi e gli stanziamenti

Il comma 228 della L. 178/2020 rinvia l'individuazione delle *"modalità di attuazione e delle condizioni di servizio di cui al comma 3-bis dell'articolo 4 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, introdotto dal comma 227"* ad un *"decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo*

economico e per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali".

Il comma 229 ha autorizzato la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2021 ma, allo stato, non risultano ancora avviati i lavori per l'attuazione delle disposizioni *de quo*.

7.4. Perché il sistema va realizzato e gestito dall'Agenzia delle Entrate

Un primo motivo è semplicemente da ascrivere al fatto che il sistema di interscambio delle fatture elettroniche c'è già, è gestito dall'AdE/Sogei e ivi transitano oltre 2 miliardi di fatture l'anno di cui più della metà riferite a rapporti B2B.

Agire su detto *big-data* vuol dire poter **incidere** in modo significativo **su scala nazionale** (e in futuro europea, se la fatturazione elettronica verrà estesa nell'ambito dei rapporti unionali).

La gestione attraverso l'AdE offre agli operatori – altro aspetto decisivo - la garanzia che le compensazioni vengano proposte partendo da fatture ufficialmente trasmesse al fisco (nessun sistema privato potrà offrire analoga garanzia). Attraverso l'analisi del rischio, già praticata ad altri fini, l'AdE è anche l'unico soggetto che potrà escludere (sulla base di previsioni che potranno essere delineate nel decreto attuativo) dal processo soggetti ritenuti poco affidabili all'Anagrafe tributaria.

Il resto lo faranno gli operatori e sarà sufficiente valutare di proporre (quantomeno in una prima fase) solo compensazioni a catena lunga (cioè dai 4 soggetti e oltre) per elevare il livello di affidabilità delle relazioni (osservando l'esempio retro proposto, ZETA non accetterà mai di utilizzare il proprio credito verso BETA se effettivamente non ha un debito verso ALFA; così BETA non accetterà mai di mettere in gioco il proprio credito verso ALFA se effettivamente non ha un debito verso ZETA e così via).

Potrebbe essere obiettato che la gestione delle compensazioni non rientra nei compiti dell'Agenzia delle entrate ma a tal riguardo va osservato non si tratta di un'anomalia in presenza di delega del legislatore come nel caso in analisi; peraltro, proprio per l'effetto di scelte delegate dal legislatore, l'Agenzia già si occupa di cose non esclusivamente inerenti alle entrate erariali (si pensi al recente coinvolgimento nell'erogazione dei vari fondi perduti legati alle misure di contrasto agli effetti finanziari del Covid-19 oppure al coinvolgimento previsto dal D.M. 25/5/2021 n. 114 ai fini della gestione del registro del pegno non possessorio di cui all'art. 1, comma 2, della L.59/2016).

Ad avviso della scrivente nessun altro potrà offrire garanzie (sull'affidabilità delle fatture e sull'analisi del rischio) pari a quelle offerte, ancorché implicitamente, da una gestione affidata all'Agenzia delle entrate.

7.5. Perché va attuato prima possibile (i benefici per il sistema nazionale)

Il baratto del futuro (quello finanziario) agevolmente gestibile grazie alla tecnologia (in Italia prima che in altri Paesi grazie alla fattura elettronica generalizzata) non sarà certo la soluzione di tutti i problemi ma potrà contribuire a rendere innanzitutto **più solido** il sistema dell'**economia reale** (imprese manifatturiere, del commercio, dell'agricoltura, dei servizi e professioni) a conseguentemente **meno fragile** anche **il sistema bancario** e finanziario nazionale.

Si tratta infatti di una **moneta di scambio in grado di far circolare merci e servizi fra imprese e professionisti** in crisi di liquidità e non solo. A seguire alcuni dei motivi che dovrebbero spingere verso una celere attuazione di quanto introdotto dalla Legge di bilancio 2021.

Perché non ha nulla a che fare con le criptovalute

Il baratto finanziario non richiede l'emissione di nuova moneta né legale né virtuale. Nulla che possa destare la preoccupazione delle autorità monetarie.

Con le disposizioni previste dal comma 3-bis dell'articolo 4 del d.Lgs 127/2015 (introdotte dalla LDB 2021) lo strumento di pagamento è il credito documentato dalla fattura elettronica e quindi, **il sottostante**, è rappresentato da **flussi di economia reale** ovvero forniture di beni o servizi a credito.

Perché è una soluzione in grado di sopperire alle difficoltà del sistema bancario a concedere credito

I dati statistici dimostrano che da novembre 2011 (1.017 miliardi) a febbraio 2021 (712 miliardi) gli impieghi bancari verso le imprese non finanziarie e le famiglie produttrici si sono ridotti del 30% ovvero di circa 305 miliardi in termini assoluti (vedi Tavola 1).

Con le misure di contrasto all'emergenza Covid-19 (decreto Cura Italia e decreto Liquidità) la forbice si è sensibilmente ridotta per l'effetto delle garanzie offerte dallo Stato che – sul fondo PMI - ammontato ad ottobre 2021 a circa 204 miliardi, moratorie comprese (vedi Tavola 2), ma il trend sembra riprendere la discesa che già ha caratterizzato il periodo pre-Covid.

Il baratto finanziario ridurrà sensibilmente (pur non eliminandole) le esigenze di ricorso al credito bancario delle imprese non finanziarie (si veda l'esemplificazione a § 2) e tale possibilità contribuirà:

1) a contenere il rischio assunto dallo Stato a garanzia delle misure introdotte con le citate misure emergenziali (Tavola 2, cit)
2) ad avvicinare (Tavola 4) la % nazionale (il 56% dei debiti finanziari delle imprese è costituito da prestiti bancari) a quella media dell'area euro (il 36%), rendendo meno compromettenti le ripercussioni sull'attività economica di una eventuale restrizione

delle politiche creditizie (in Italia il 30% del totale attivo delle banche è composto da prestiti alle imprese contro il 23% dell'area euro)[7].

Perché riduce il fenomeno delle perdite su crediti ed il rischio di fallimenti sistemici

Le perdite su crediti dovute all'insolvenza dei clienti sono, com'è noto, fra le principali cause dei fallimenti delle imprese.

Se aggiungiamo che, secondo la nota Covid di Bankitalia di gennaio 2021, si è prospettata al 2022 un aumento di circa il 60% dei fallimenti rispetto al 2019, non ci vuole poi molto a concludere che le imprese un sistema in grado di ridurre la principale causa del default non potrà che portare effetti positivi per l'intero sistema e contrastare dette previsioni.

Perché riduce il rischio assunto dallo Stato con i provvedimenti a garanzia dei finanziamenti bancari

Come evidenzia il cruscotto presente sul sito del Fondo di garanzia di accesso al credito di PMI e professionisti le garanzie dello Stato – al 18/10/2021 – ammontano a circa 204 miliardi (Tavola 2) ed è noto, peraltro, che gran parte di dette garanzie sono state usate per rinegoziare posizioni pregresse e solo in parte hanno introdotto nuova liquidità nel sistema.

[7] Cfr Paolo Angelini, Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia *"La nuova regolamentazione sugli NPLs e il nuovo Codice delle crisi d'impresa"*, appunti per gli interventi al seminario "Crediti bancari deteriorati. Il compito del legislatore per un recupero tempestivo", promosso da AREL, Roma 21/10/2019.

Perché contribuisce a ridurre i ritardi della giustizia

I ritardi della giustizia troppo spesso sono le principali cause dei fallimenti delle imprese nonché fonte di buona parte dei crediti deteriorati nel sistema bancario; non è un mistero che l'impatto economico di dette perdite è tanto più rilevante nei paesi caratterizzati da tempi lunghi della Giustizia ed è noto (si veda Tavola 5) che l'Italia si colloca a tal riguardo fra le meno virtuose delle economie del nostro continente.

Perché contribuisce a contenere il fenomeno crescente dell'usura

I segnali di allarme sul **fenomeno dell'usura** e dell'aggressione delle mafie sui soggetti in crisi di liquidità di cui sono in costante aumento. La compensazione multilaterale può contribuire a contenere detto fenomeno; le mafie, infatti, sarebbero poco interessate ad un sistema non liquido (quale potrebbe essere quello del baratto finanziario) a cui non potrebbero avere accesso grazie ad un **algoritmo non manipolabile** dai soggetti che vi partecipano e gestito dall'Agenzia delle entrate che potrà escludere soggetti ritenuti poco affidabili sulla base dell'analisi del rischio.

Perché aiuta le piccole imprese, fermo restando che non è precluso alle grandi

Un esercito di circa 4 milioni di PMI è un baluardo a fronte di processi, reali o supposti, a danno dell'Italia. Un esercito di cui - piaccia o meno- l'Italia non può permettersi di rinunciare.

Un dato infatti è incontrovertibile. Le piccole imprese sono radicate nel territorio.

Le multinazionali, invece, vengono, prendono e poi vanno altrove (GKN, Whirpool, Indesint, Embraco, Candy, Hoyenewell, sono solo alcuni degli esempi) seguendo regole

della finanza speculativa che hanno poco a che fare con la responsabilità sociale e a cui le misure governative ben poco riescono a fare.

Quando le società ex PMI si quotano, vengono "aggredite" da investitori stranieri.

A testimoniarlo è anche la notizia pubblicata su il sole 24 ore del 7/3/2021 (vedi Tavola 6) da cui emerge che nel 2020 (con la pandemia) sono più che quadruplicate le imprese "strategiche" che hanno fatto ricorso alla legge sul "Golden power" (erano state 83 nel 2019; sono state 341 nel 2020).

Perché c'è sempre un perché, che l'Italia non Governa ma subisce

L'economia nel 2022 è risultata in ripresa più che in altri Stati membri, ma il rincaro delle materie prime, dei carburanti, dell'energia, la guerra fra Ucraina e Russia, i nuovi default bancari nella scena internazionale (Silicon Valley Bank e Credit Suisse) sono elementi di reiterata incertezza per gli operatori. C'è **sempre qualcosa**, insomma, **che sopraggiunge** soprattutto dall'esterno.

Il baratto finanziario può essere attuato in pochi mesi a beneficio del **mercato interno B2B**; con un po' di visione maggiormente lungimirante **potrebbe esser esteso anche** al B2G (alleviando la piaga del ritardo nei pagamenti della PA) e in futuro anche al B2C (crediti retributivi, magari legati a forme di benefici welfare) per non trascurare – come s'è già fatto cenno - l'ipotesi – quando la fattura elettronica sarà resa obbligatoria in tutta Europa[8] – di estenderlo al B2B intraunionale, realizzando sistemi di compensazione in grado di rendere in generale finanziariamente meno aggredibili le imprese dell'intera unione, favorendo al contempo gli scambi fra le imprese del mercato unico.

Seguono tavole statistiche

[8] Estensione che, peraltro, si inserirebbe in perfetta coerenza con il *"Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa"* di cui alla recente Comunicazione della Commissione Europea COM (2020) 312 final del 15/7/2020.

Tavola 1 – Il crollo dei prestiti alle imprese dal febbraio 2011 a luglio 2021

Fonte Italia Oggi 7 del 27/09/2021, pag.4

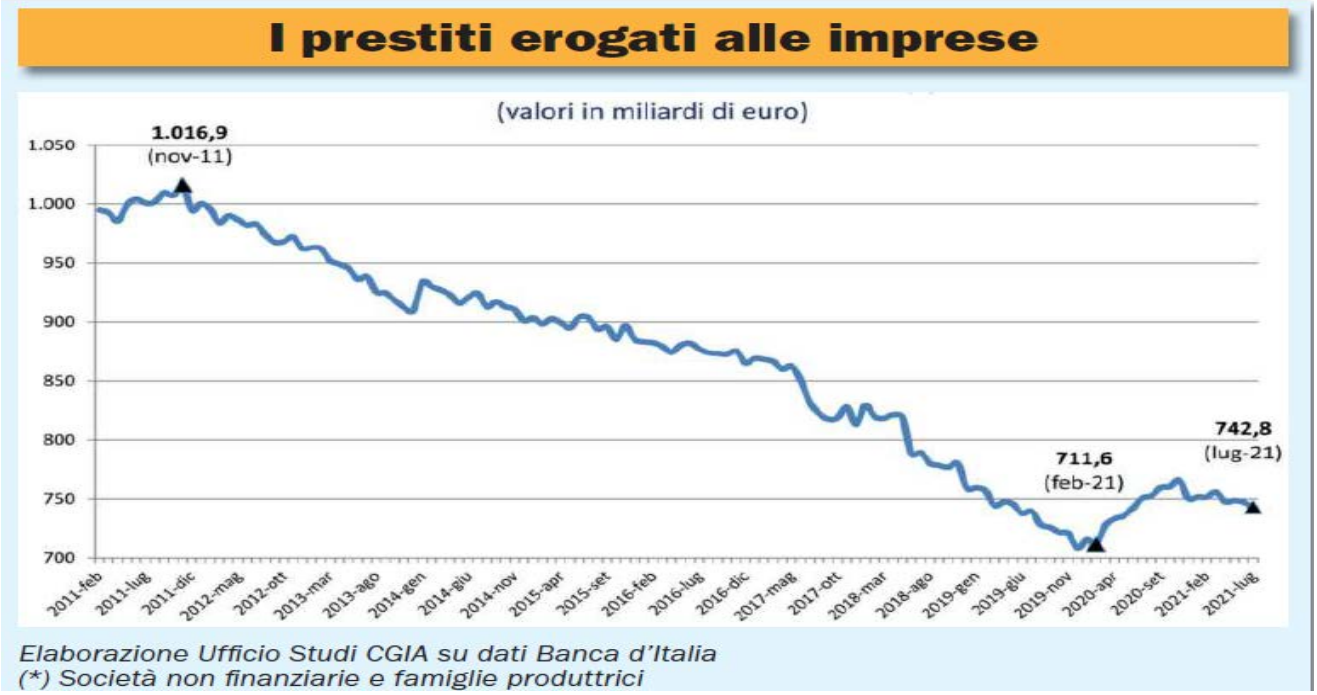


Tavola 2 – Finanziamenti garantiti dallo Stato con DL Cura Italia e DL Liquidità

Tavola 3 - NPL in Europa, 2° trimestre 2020

Fonte: Banca Centrale Europea – Vigilanza bancaria, Statistiche secondo trimestre 2020

T04.02.2 Asset quality: non-performing loans and advances by country
(EUR billions; percentages)

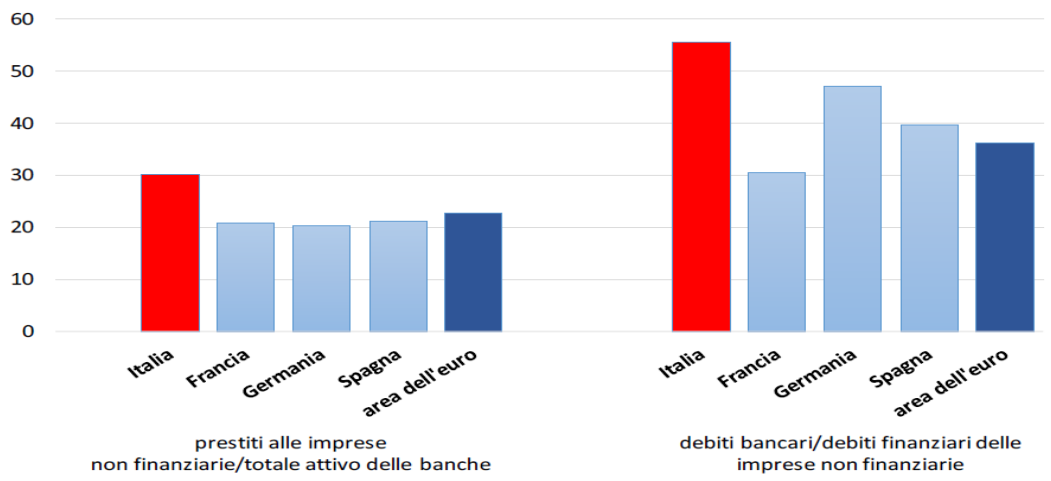
Country (Q2 2020)	Loans and advances [2]	Non-performing loans and advances	Non-performing loans ratio
Belgium	504.03	8.30	1.65%
Germany	2,836.19	34.67	1.22%
Estonia	31.41	0.50	1.59%
Ireland	352.74	11.82	3.35%
Greece	202.34	61.34	30.31%
Spain	2,628.99	79.27	3.02%
France	5,408.25	126.56	2.34%
Italy	1,804.67	109.69	6.08%
Cyprus	31.81	4.28	13.45%
Latvia	C	C	C
Lithuania	21.55	0.29	1.36%
Luxembourg	133.16	0.93	0.70%
Malta	15.64	0.54	3.47%
Netherlands	2,004.29	37.74	1.88%
Austria	450.22	9.39	2.09%
Portugal	147.65	9.61	6.51%
Slovenia	C	C	C
Slovakia [1]	-	-	-
Finland	506.61	7.67	1.51%
Total	**17,106.63**	**503.37**	**2.94%**

Source: ECB.
Notes: Significant institutions at the highest level of consolidation for which common reporting (COREP) and financial reporting (FINREP) are available.
C: the value is suppressed for confidentiality reasons.
1) There are no significant institutions at the highest level of consolidation in Slovakia.
2) Loans and advances in the asset quality tables are displayed at gross carrying amount. In line with FINREP: I) held for trading exposures are excluded, II) cash balances at central banks and other demand deposits are included.

Tavola 4 – Interconnessione fra bilanci banche e bilanci imprese

Fonte: Intervento Paolo Angelini, Capo dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, al seminario Arel 21/10/2019 "Crediti bancari deteriorati. Il compito del legislatore per un recupero tempestivo".

Fig. 1 – Interconnessione tra bilanci delle banche e delle imprese
(valori percentuali)



Fonte: BCE, *supervisory statistics* e Banca d'Italia, Conti finanziari.

Tavola 5 - Durata (in giorni) delle controversie in un tribunale di prima istanza

Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business* 2019.

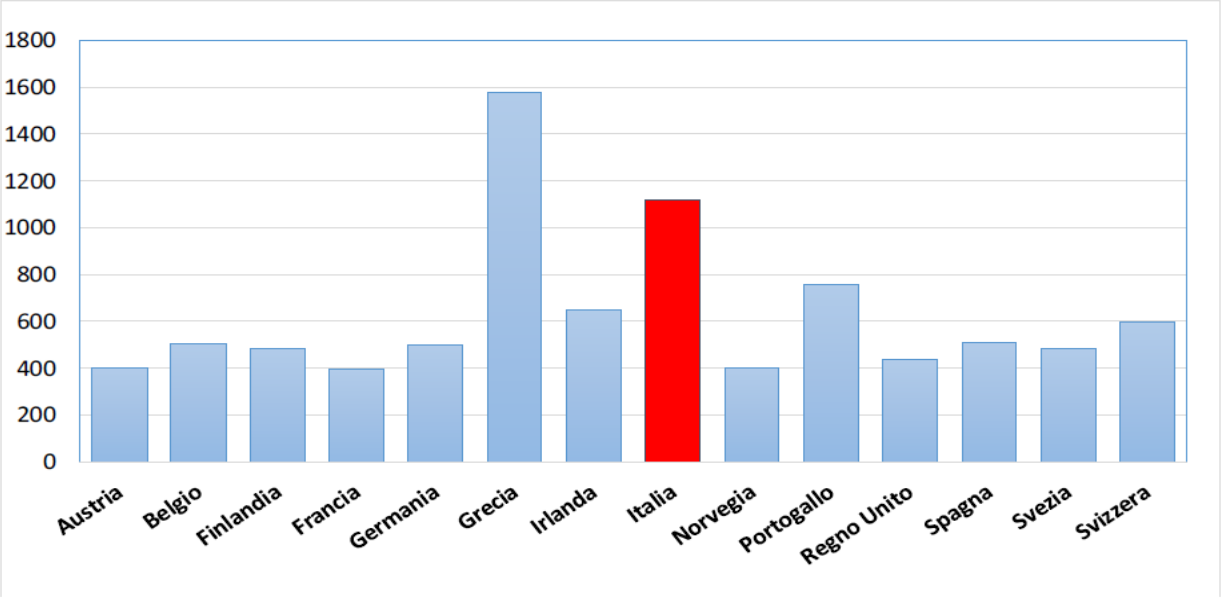
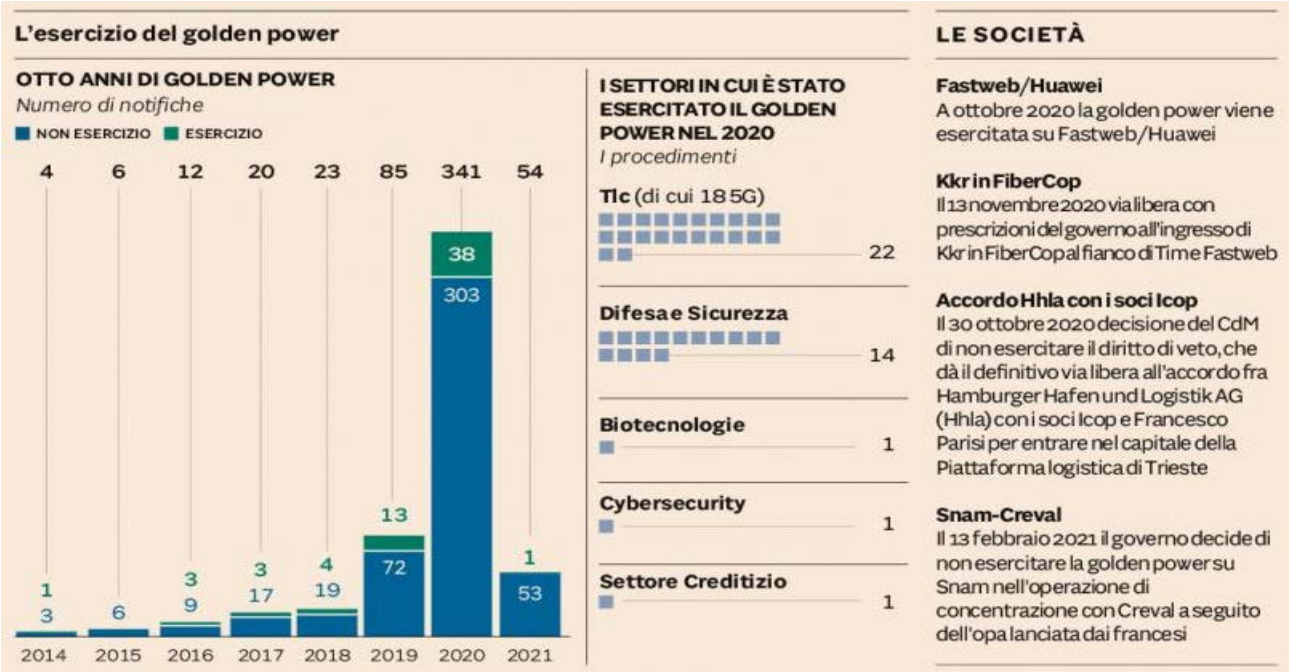


Tavola 6 – Ricorso al Golden Power delle aziende italiane

Fonte: Il Sole 24 Ore del 7/3/2021, pag. 2