



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MARINO e NANNICINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2018

Disposizioni in materia di certificazione tributaria e premialità fiscale

ONOREVOLI SENATORI. – Il rapporto fisco-contribuente in Italia soffre di una considerevole sperequazione: enorme evasione fiscale, peso eccessivo delle imposte sui contribuenti onesti, pessima distribuzione del carico fiscale. Citando un volume ancora attuale di A. Pedone, siamo ancora alla *summa divisio* evasori e tartassati. In particolare, la dimensione dell'evasione fiscale, per la stima dei valori lordi evasi, si connota nel nostro Paese come fenomeno di portata assai ampia, per cui, in tal senso, si può parlare di evasione di massa. Tale condizione è stata affrontata nell'ultimo decennio con due «ricette» completamente alternative: da un lato, senza che vi fosse alcun collegamento reale con una radicale modifica del sistema tributario – che è la condizione, ammessa anche in dottrina, di un colpo di spugna sul pregresso – è stata varata nella XIV legislatura una stagione di condoni fiscali, di diversa portata e ampiezza, motivata sostanzialmente dalla necessità di recuperare gettito «a basso costo» politico, essendo preclusa per motivi ideologici e di orientamento politico qualsiasi misura di incremento del prelievo; dall'altro, il recupero di gettito è stato conseguito attraverso un incisivo intervento in campo fiscale, attuato con profili senza dubbio «ruvidi», che, per i tempi e i ceti colpiti, nonché i riflessi conflittuali sul tessuto economico più dinamico, ha influenzato non poco la disaffezione dell'opinione pubblica che ne ha accompagnato l'azione, ben oltre il merito, e spesso nonostante l'appropriatezza, delle scelte operate. La stagione del rigore finanziario imposto dalla crisi del debito sovrano ha fortemente accentuato tale dinamica, con punte di particolare asprezza nel settore dell'imposizione

immobiliare locale. Occorre quindi individuare un'altra strada, soprattutto in considerazione della urgenza di individuare percorsi che agevolino la crescita economica. D'altro canto la legge di delega fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23) affronta la questione dell'evasione fiscale e dell'elusione su due fronti: la definizione di una serie di procedure e di analisi in grado di conseguire una stima condivisa della reale portata del fenomeno evasivo; lo scomputo delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione per destinarle alla riduzione delle imposte; la definizione più puntuale dei fenomeni elusivi e agevolativi.

Innanzitutto, la proposta che si presenta intende rovesciare la logica del condono: mi paghi poco e io non ti accerto più. Sono a tutti noti, e certificati dai più eminenti studiosi del diritto tributario, gli effetti a medio-lungo termine di tale scelta: un rapporto «collusivo» tra contribuente e fisco, una sostanziale resa dell'amministrazione finanziaria, l'incremento della propensione all'evasione, l'illusione dell'impunità fiscale. D'altro canto, come dimostrato dalla Corte dei conti, il condono «tombale», nel consentire la rateizzazione del dovuto ed esplicando i pieni effetti inibitori verso l'amministrazione finanziaria al pagamento della sola prima rata, ha sollecitato la furbizia di quanti non hanno poi «saldato il conto con lo Stato» non versando la parte rimanente. Se si tiene conto che il mancato versamento delle somme rateizzate del condono ammonta a 5 miliardi di euro, ben si comprende l'illusorietà e il danno del condono fiscale. La logica del condono è stata opportunamente abbandonata, ma è evidente che l'inasprimento del prelievo complessivo, l'introduzione di

nuove imposte a carattere patrimoniale (immobili e ricchezza finanziaria) il rafforzamento degli strumenti induttivi di ricostruzione del reddito (redditometro e spesometro) hanno incrinato una volta di più il rapporto tra fisco e contribuente.

Il disegno di legge intende rovesciare la logica, affermando il principio secondo il quale il contribuente che denuncia e paga quanto dovuto al fisco riceve in cambio un premio fiscale: come a significare «pagami tutto e pagherai sempre meno». Fuori dallo slogan, si tratta di puntare sui contribuenti onesti, di premiare la correttezza dei comportamenti definendo un percorso certo di riduzione del prelievo per coloro che hanno rispettato l'obbligazione tributaria. La logica del disegno di legge è semplice: se l'amministrazione finanziaria certifica, anche coinvolgendo nell'asseverazione gli intermediari fiscali e i centri di assistenza fiscali (CAF), il rispetto puntuale degli obblighi fiscali e contributivi, il soggetto d'imposta pagherà con certezza un po' meno tasse. Occorre individuare gli strumenti per premiare i cittadini che rispettano il patto fiscale con lo Stato, ma soprattutto con gli altri cittadini. La cura del bene pubblico significa soprattutto contribuire alle spese pubbliche, accrescendo quindi le risorse e la ricchezza nazionale, per quello che le leggi vigenti prescrivono, fatto salvo l'auspicio di una progressiva riduzione del prelievo su ciascuno dei contribuenti. Il beneficio ai contribuenti onesti non deve far deflettere da un'azione sempre più efficace di lotta all'evasione fiscale; tuttavia potrebbe essere utile contrapporre all'evasore, che come tale non potrà mai trovare «alleato» lo Stato, il contribuente onesto, alleggerendo, seppure in quote limitate, il suo carico fiscale.

Nel giungere a una più specifica descrizione delle norme che si propongono, va chiarito che la certificazione è rivolta innanzitutto ai lavoratori autonomi, alle imprese individuali e alle società di capitale con fat-

turato fino a 5 milioni di euro e inferiore a 30.000 euro.

La certificazione, su richiesta del contribuente, è prodotta dall'Agenzia delle entrate ed è rilasciata sulla regolarità di tutte le obbligazioni delle imposte dirette e locali, comprese le addizionali e le compartecipazioni, IRES, IRPEF, IRAP. Si ritiene opportuno, almeno in via preliminare, escludere dal meccanismo l'IVA. Al termine della verifica l'Agenzia delle entrate rilascia un certificato di qualità. La verifica è automaticamente esclusa in caso di debiti fiscali accertati da Equitalia SpA e per mancato versamento IVA.

Il modello che si propone è mutuato da quello della certificazione di qualità per i processi produttivi.

I costi per il contribuente/azienda sono nulli se fino a quel momento c'è stata una condotta regolare; sono invece da commisurare all'eventuale costo amministrativo, burocratico ed economico nel caso dovesse accettare tutte le prescrizioni che l'amministrazione finanziaria richiede per rilasciare il certificato. I benefici possono essere diretti e indiretti. Benefici diretti: la compensazione, anche parziale, dei crediti vantati, per forniture di beni e servizi, nei confronti delle amministrazioni pubbliche, con le somme che a titolo di imposte dirette e indirette sono dovute nello stesso esercizio; e una percentuale di riduzione, parametrata su fasce di reddito, della base imponibile lorda da applicare nell'esercizio successivo a quello oggetto della certificazione. Benefici indiretti: il soggetto può utilizzare la certificazione per scopi promozionali e per presentare il proprio comportamento socialmente responsabile; ottiene finanziamenti agevolati dalle banche; ha un titolo di privilegio nel caso di accesso a fondi pubblici comunque denominati - credito d'imposta, finanziamenti a fondo perduto -; può utilizzare il certificato come titolo di privilegio per i contratti con la pubblica amministrazione;

ottiene visibilità sul mercato per comportamenti socialmente e politicamente rispettabili e corretti. Si intende quindi affidare a un meccanismo di mercato, già sperimentato in un settore diverso, la valutazione della qualità di «buon cittadino».

Il beneficio correlato al certificato è cumulabile con ogni altra agevolazione pubblica e non ha alcun bisogno di essere approvato in sede europea, poiché è frutto della scelta del soggetto d'imposta.

Per i lavoratori autonomi è di particolare importanza, poiché interviene in un campo nel quale la concorrenza sleale dell'evasore è molto forte e responsabilizza anche i clienti a pagare, eventualmente un po' di più, i prodotti e i servizi, sapendo che una parte delle cifre rientra nel bilancio dello Stato sotto forma di imposte.

Tuttavia il disegno di legge coinvolge, in maniera innovativa, anche i titolari di reddito dipendente, nella consapevolezza che l'attuale condizione di crisi economica può imporre comportamenti non leciti attraverso il lavoro irregolare in particolari settori - lezioni private, servizi alla persona, secondo lavoro eccetera - ovvero per la diffusa evasione nel campo della locazione degli immobili, che tuttavia in alcune realtà, per famiglie e nuclei familiari, rappresenta una integrazione al reddito da non demonizzare, ma da accompagnare attraverso un percorso di beneficio fiscale. In particolare, la ulteriore riduzione dell'aliquota della cedolare secca sui redditi da locazione è successiva, temporalmente e logicamente, alla certificazione. Anche per i titolari di tali redditi quindi si propone di ridurre il prelievo una volta che essi abbiano ottenuto il certificato sulla regolarità delle imposte pagate. In altri termini non si tratta di una misura generalizzata di riduzione - come il Governo sembra intenzionato a proporre in queste settimane - ma di incassare prima il dovuto e poi ridurre le imposte solo a coloro che hanno assolto gli obblighi tributari. Anche in tal caso i bene-

fici indiretti potrebbero essere molteplici: si pensi alla possibilità di pubblicizzare l'offerta di alloggi «certificati» alla comunità di studenti e nei comuni con alta vocazione turistica, circostanza cui le amministrazioni pubbliche interessate (università, ente per il turismo, e via enumerando) potrebbero dare grande risalto, consentendo quindi di facilitare l'incontro tra domanda e offerta.

È convinzione del proponente del presente disegno di legge, infatti, che il vero conflitto di interesse è tra il prestatore d'opera, venditore di beni e servizi, che evade e il cittadino/cliente/consumatore contribuente, al quale viene sottratta una parte della ricchezza nazionale a causa di comportamenti illeciti.

La logica del disegno di legge non è quella di un meccanismo «di massa», che coinvolge cioè la totalità dei contribuenti e che ha bisogno di parametri induttivi di accertamento come gli studi di settore; viceversa, si vuole introdurre un dialogo «uno a uno» tra il singolo contribuente e l'amministrazione finanziaria, in cui può essere definito un ruolo di «asseverazione» impegnativo anche per gli intermediari fiscali e i CAF. In altri termini è più una scelta di mercato del singolo contribuente che una scelta di tipo esclusivamente fiscale. Non solo, è anche una sfida all'amministrazione finanziaria a produrre verifiche sulle dichiarazioni in tempi significativamente ristretti. Nello stesso tempo è un tentativo di introdurre il concetto di premialità rispetto a comportamenti socialmente virtuosi. In tale prospettiva si prevede anche un forte innalzamento della percentuale e delle soglie di deducibilità delle erogazioni liberali per i soggetti muniti di certificato. Il «premio» per il buon contribuente è anche quello di ampliare la sua libertà di destinare a iniziative non lucrative una più elevata quota parte dell'imposta dovuta, collegando quindi ancora più strettamente lo spirito civico della contribuzione con la partecipazione at-

tiva del cittadino a iniziative di ampliamento della sfera sociale e di sostegno a iniziative sociali, al di fuori dello spazio pubblico vero e proprio.

Più complessivamente, in un Paese che sconta ancora «debolezze» di maturità compiuta in termini di esercizio generalizzato della responsabilità fiscale, attribuire una premialità ai contribuenti onesti e mantenere ferme le misure di lotta all'evasione rappresentano, a pieno titolo, uno degli aspetti costitutivi di una possibile nuova stagione di rapporti fra cittadini e Stato in materia di fisco. Un «patto» per passare dal conflitto a una nuova civiltà fiscale, investendo sul «capitale sociale» (mai pienamente acquisito, bisognoso di costante manutenzione e sempre nuove implementazioni) rappresentato

dal «civismo», che è stato e continua a essere per molte realtà territoriali (a maggior ragione nella prospettiva del federalismo fiscale) fattore di coesione e motore dinamico, virtuoso per la crescita e la solidarietà.

Il disegno di legge va inserito nel processo attuativo della delega fiscale, ma da esso si distacca, poiché le forme di premialità in esso previste sono riferite ad altre tipologie di contribuenti: va peraltro rimarcato che il principio di premialità trova in tale legge una sua dignità, essendo superata una visione ortodossa che non accetta tale principio in omaggio al dovere costituzionale di partecipare alla spesa pubblica. Per tali motivi si auspica una rapida approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Certificazione amministrativa del rispetto dell'obbligazione fiscale)

1. A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2020, i titolari di reddito autonomo, d'impresa e gli esercenti arti e professioni cui si applicano gli studi di settore, con esclusione dei contribuenti ricompresi nella categoria dei contribuenti minimi ai sensi dell'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, o con fatturato superiore a 5 milioni di euro, possono richiedere annualmente all'Agenzia delle entrate la certificazione amministrativa del rispetto dell'obbligazione fiscale.

2. L'attribuzione della certificazione amministrativa del rispetto dell'obbligazione fiscale ha valore dichiarativo dell'integrale assolvimento degli obblighi tributari da parte dei soggetti di cui al comma 1 nel periodo d'imposta precedente a quello di presentazione della richiesta.

3. La richiesta di certificazione è inviata contestualmente alla presentazione della dichiarazione annuale dei redditi e l'Agenzia delle entrate fornisce la certificazione entro i novanta giorni successivi alla ricezione della richiesta. L'Agenzia delle entrate esamina prioritariamente le richieste sottoscritte da uno dei soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322.

4. La certificazione può essere rilasciata anche dopo che il contribuente ha aderito alle proposte dell'Agenzia delle entrate in merito a rettifiche dell'imponibile o di altri elementi comunque attinenti ad aspetti for-

mali o marginali della dichiarazione dei redditi.

5. La certificazione determina nell'anno successivo a quello dell'esercizio certificato:

a) la facoltà di compensare, anche parzialmente, le imposte dovute a titolo di imposte dirette e indirette, le imposte relative ai tributi locali comunque denominati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e determinate nell'anno d'imposta successivo a quello certificato, con i crediti vantati dai soggetti di cui al comma 1 del presente articolo, per forniture di beni e servizi, nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a condizione che essi siano certificati dall'ente debitore ai sensi dell'articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. La compensazione è ammessa esclusivamente ove non ricorrano per i soggetti creditori le circostanze di cui all'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni;

b) la riduzione della base imponibile lorda da applicare nell'esercizio successivo a quello oggetto della certificazione: del 10 per cento per redditi fino a 100.000 euro; del 6 per cento per redditi da 100.000 a 150.000 euro; del 3 per cento per redditi superiori a 500.000 euro;

c) l'aumento del 30 per cento della percentuale di detrazione prevista dall'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per gli oneri di cui alle lettere *h*), *i*), *i-ter*) e *i-octies*) del comma 1 del citato articolo 15, per gli oneri sostenuti nel corso dell'anno successivo all'anno d'imposta per il quale è stata rilasciata la certificazione.

6. Non possono presentare richiesta di certificazione i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni:

a) per i quali sussistano cause di esclusione o di inapplicabilità degli studi di settore per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2020;

b) che svolgono dal 1° gennaio 2020 un'attività diversa da quella esercitata nell'anno 2019;

c) che hanno omesso di dichiarare il reddito derivante dall'attività svolta nel periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2016;

d) che hanno omesso di presentare la dichiarazione ai fini dell'imposta sul valore aggiunto per il periodo d'imposta 2016.

7. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di natura non regolamentare, sono approvate le modalità per la formulazione della certificazione di cui al comma 1, previa consultazione degli organismi rappresentativi degli intermediari fiscali. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sono definite le modalità di invio delle richieste, anche in via telematica, direttamente da parte del contribuente ovvero per il tramite degli intermediari di cui all'articolo 3, commi 2-*bis* e 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, cui la medesima circolare può attribuire, in uno spirito di responsabile collaborazione, specifici e definiti ruoli di asseverazione impegnativa.

Art. 2.

(Agevolazioni e incentivi)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione bancaria italiana definiscono con apposita convenzione, da stipulare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, aperta all'adesione delle banche e degli interme-

diari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le modalità e i criteri di accesso a erogazione di finanziamenti e altre forme di prestito bancario agevolato, a favore delle imprese e lavoratori autonomi titolari della certificazione di cui all'articolo 1 della presente legge. Le agevolazioni creditizie concernono tutti i tipi di contratti bancari e consistono nella riduzione del costo del servizio non inferiore ai due terzi del tasso EURIBOR da applicare nei periodi di validità della certificazione.

2. Ai fini di cui al comma 1, presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, a decorrere dall'anno 2020, un apposito Fondo di garanzia, con dotazione pari a 30 milioni di euro.

3. Le stazioni appaltanti previste dal codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, richiedono la presentazione della certificazione di cui all'articolo 1 della presente legge quale requisito a garanzia della qualità ai sensi dell'articolo 87 del citato codice dei contratti pubblici.

4. La certificazione può essere utilizzata dai soggetti titolari a fini informativi e in sede di etichettatura dei prodotti.

Art. 3.

(Certificazione dei redditi da lavoro dipendente)

1. La certificazione di cui all'articolo 1 può essere richiesta, con le stesse modalità di cui al citato articolo 1, e riferita ai cinque anni d'imposta precedenti a quello in cui è presentata la richiesta, anche da soggetti titolari di redditi da lavoro dipendente al cui reddito complessivo concorrono le seguenti tipologie di redditi:

a) corrispettivi di servizi per attività educative e sportive;

b) corrispettivi per servizi resi in maniera non continuativa nel settore delle pulizie e della cura delle persone, ovvero per lavori e prestazioni di tipo manutentivo in condomini o abitazioni;

c) canoni di locazione per immobili utilizzati a fini residenziali.

2. L'attribuzione della certificazione di cui all'articolo 1 ai soggetti di cui al presente articolo, per l'anno d'imposta successivo a quello certificato, determina che l'imponibile dichiarato e certificato è soggetto a un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi con aliquota del 10 per cento per i redditi di cui alle lettere a) e b) del comma 1 del presente articolo e del 10 per cento per i redditi di cui alla lettera c) del medesimo comma 1.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono dettate le disposizioni occorrenti per disciplinare la sperimentazione della certificazione di cui alla presente legge, su una proiezione triennale, limitandola eventualmente ad almeno tre regioni, per poterne valutare i risultati nell'ambito del rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, di cui all'articolo 10-bis.1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 3, valutati in 500 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate accertate nell'anno d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge in relazione alla certificazione dei redditi di cui all'articolo 3.

€ 1,00