

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2038

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLE DEPUTATE

RUGGIERO, BUSINAROLO

Istituzione di un conto delle imposte erariali per l'utilizzazione e la cessione dei crediti del contribuente, nonché disposizioni concernenti le sanzioni e gli interessi in materia tributaria

Presentata il 30 luglio 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ha come principale oggetto l'istituzione di un conto delle imposte erariali per l'utilizzazione e la cessione dei crediti del contribuente.

L'idea è scaturita dall'analisi delle esigenze di contenimento della spesa statale e delle misure per la riduzione dell'evasione fiscale, da perseguire non attraverso provvedimenti indiscriminati, che limitano l'operatività anche a svantaggio dei contribuenti onesti, ma segnatamente con interventi mirati contro pratiche fraudolente che sfruttano talvolta il modo di funzionamento del sistema automatizzato dei controlli formali. Si tratta ad esempio di utilizzi di crediti in misura eccedente rispetto a quanto realmente spettante, nei casi in cui il credito può essere utilizzato prima della sua effettiva quantificazione, che in-

terviene in un periodo successivo, inizialmente attraverso la dichiarazione del contribuente, poi attraverso il controllo automatizzato da parte dell'Agenzia delle entrate. Poiché in tali casi le due parti — il contribuente e l'amministrazione finanziaria — non comunicano tra loro nello stesso momento, questo divario temporale consente al contribuente disonesto di perpetuare i propri inadempimenti attraverso espedienti che allontanano la fase della riscossione coattiva. Ad esempio, nei versamenti attraverso il modello F24 è possibile restituire, in sede di ravvedimento, un credito inesistente, precedentemente utilizzato, in prossimità dell'accertamento compensandolo con un altro credito, parimenti inesistente, il cui controllo avverrà tuttavia in un periodo d'imposta successivo, prima del quale potrà a sua volta essere sostituito

con un'operazione analoga, senza che il sistema automatizzato rilevi l'inadempimento realizzato con fittizi ravvedimenti che attuano un semplice spostamento di numeri. Da ciò risultano evidenti due esigenze:

1) avvicinare quanto più possibile il momento della dichiarazione a quello del versamento del relativo debito attraverso l'unificazione dell'adempimento;

2) consentire all'amministrazione di verificare, già prima dell'adempimento dichiarativo, la quantificazione e l'utilizzazione di eventuali crediti tributari.

Ad ambedue le esigenze risponde l'istituzione — oggetto del capo I della presente proposta di legge — del conto delle imposte erariali (CIE), nel quale sono contabilizzate per ciascun contribuente le imposte a credito e i relativi utilizzi. Il CIE è disponibile per il contribuente anche nell'ambito del suo « cassetto fiscale », accessibile mediante le credenziali personali dal sito *internet* dell'Agenzia delle entrate. Viene inoltre eliminata la sezione del modello di pagamento unificato F24 dedicata ai crediti con l'erario, liberando così spazio per nuovi campi (come, ad esempio, l'introduzione di codici tributo quali il 1040 o 1001, che esprimono ritenute fiscali sulle retribuzioni, in sostituzione delle certificazioni uniche o delle dichiarazioni presentate con il modello 770). In tal modo, non è più necessaria la compensazione delle imposte erariali a credito tramite il modello F24, in quanto il contribuente potrà attingere dal CIE personale per i propri versamenti. Sono così risolte anche le questioni relative alle indebite o errate compensazioni, ai controlli preventivi, alle sospensioni dei versamenti con compensazioni, alle restituzioni con ravvedimento: tutto a vantaggio del contribuente, il quale non ha più l'onere di annotare periodicamente in prospetti extracontabili gli utilizzi dei propri crediti durante l'anno d'imposta, in quanto il CIE documenta gli storni, evidenziando il saldo disponibile in tempo reale, e annulla, di fatto, il margine di errore finora sussistente.

L'eliminazione degli errori contabili comporta, inoltre, un vantaggio anche per l'amministrazione finanziaria semplificandone gli adempimenti: infatti, non saranno più necessari tutti gli avvisi di irregolarità inerenti a tale casistica, emessi ai sensi dell'articolo 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. Tale semplificazione comporta altresì un risparmio per il contribuente, che non dovrà più ricorrere a costose consulenze per la regolarizzazione degli errori contabili, e un risparmio per il bilancio dello Stato, sia per la minor mole di lavoro degli uffici, sia soprattutto per i minori costi riferiti a incassi non più differiti.

Un'altra rilevante novità è costituita dall'introduzione della facoltà di cessione del credito fiscale tra contribuenti nei loro rapporti commerciali, nell'ambito della quale il fisco mantiene lo *status* di debitore ceduto. Si tratta di una semplificazione epocale, possibile grazie alle tecnologie informatiche, che indurrà il contribuente alla scelta più conveniente di depositare nel CIE i propri crediti piuttosto che chiederne il rimborso. Tale facoltà, unitamente alle altre forme di cessione del credito fiscale previste dalla proposta di legge (attuabili mediante cessione tra privati o attraverso lo sconto bancario), è suscettibile di indurre effetti vantaggiosi per lo sviluppo del sistema economico mediante la liquidità resa così disponibile.

Nella proposta sono anche indicate le modalità contabili e operative con le quali si perfezionano le movimentazioni. Sono determinate la natura e la disponibilità del credito, le modalità di rimborso, con possibilità di revoca in qualsiasi momento fino ad avvenuta erogazione, e l'acquisizione immediata dei crediti disponibili per gli utilizzi nel CIE.

Ne consegue che l'impiego del CIE sarà sempre maggiore, anche in relazione alla sua convenienza per il contribuente, con l'aumentare del numero dei tributi che potranno essere versati mediante il modello F24: pertanto si ritiene auspicabile che per le tasse universitarie e automobilistiche, i diritti amministrativi agli enti locali e altri tipi di tributo siano istituiti

nuovi codici tributo, sì da consentirne il versamento mediante il modello F24.

Il CIE aumenta la propensione del cittadino ad adempiere agli obblighi fiscali e contributivi. Si prevede, pertanto, che il contribuente, avendo maturato un credito per imposte già verificate mediante i controlli formali automatizzati, possa scegliere se utilizzarlo nel CIE ovvero chiederne il rimborso, nei modi e nei tempi previsti dalla legislazione vigente, che non sono immediati. È evidente che, al netto dei crediti immediatamente rimborsabili tramite dichiarazione dei redditi presentata con il modello 730 (su un totale di 69 miliardi di euro, si stimano in 9,5 miliardi di euro i crediti immediatamente rimborsati), risulta conveniente mobilitare il credito residuo accertato mediante il CIE anziché richiederne il rimborso (sempre tramite il CIE), proprio perché il rimborso avverrebbe nei tempi e nei modi previsti dalle procedure ordinarie.

Questo sistema, dunque, è vantaggioso per il contribuente, perché gli permette di utilizzare sempre le sue disponibilità di credito fiscale in modo agevole e rapido, risparmiando gli oneri amministrativi ed economici richiesti per i pagamenti secondo le procedure vigenti.

Le criticità sollevate dalle norme che obbligano a specifici adempimenti, come lo *split payment*, il *reverse charge* e la disciplina dell'ecobonus, atti a creare crediti sistemici e illiquidità al contribuente, sono in tal modo finalmente superate.

Il CIE costituisce uno strumento utile anche all'amministrazione finanziaria per la gestione e la quantificazione dei flussi finanziari non solo in uscita, ma anche in entrata, così da poter concedere con immediatezza e maggiori controlli i crediti d'imposta previsti *ex lege*. Mediante il CIE, anche nuove forme di retribuzione straordinaria dei dipendenti, pubblici e privati, potranno essere corrisposte attraverso l'erogazione dei crediti che i datori di lavoro sostituiti d'imposta hanno nei confronti del fisco.

Contestualmente, il CIE costituisce un forte incentivo all'efficienza dell'amministrazione finanziaria, evita il contenzioso e

contribuisce a risolvere quello esistente: in tali casi, infatti, l'amministrazione finanziaria, attraverso il CIE, può monitorare in modo costante e attendibile la disponibilità di credito fiscale del contribuente, al quale può immediatamente accedere a saldo di quanto disposto con il provvedimento di decisione della controversia.

Un ulteriore vantaggio per il bilancio dello Stato è costituito dalla riduzione degli interessi passivi sui rimborsi, in quanto la cessione del credito iscritto nel CIE differisce, di cessione in cessione, la decorrenza del *dies a quo* per la loro maturazione e, pertanto, finché il credito rimane disponibile nel CIE di qualunque contribuente, non genera oneri finanziari, decorrendo gli interessi dalla data in cui il contribuente scelga di renderlo indisponibile chiedendone il rimborso.

Infine, con una struttura dei dati condivisa e immutabile (detta «*blockchain*»), la cui integrità è garantita, sarà disponibile per l'amministrazione finanziaria un registro digitale cronologico che consente di individuare in tempo reale l'origine del credito ceduto e, eventualmente, di sanzionare, in caso di irregolarità, solo il contribuente responsabile.

È importante notare che l'istituzione del CIE non riduce in alcun modo le forme di accertamento e i poteri attualmente esercitati dall'amministrazione finanziaria. Giova ricordare a questo riguardo che l'articolo 43-bis, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, nel disciplinare la cessione dei crediti d'imposta, prevede che le disposizioni degli articoli 69 e 70 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 – che, nell'ambito della disciplina sulla contabilità dello Stato, consentono la cessione dei crediti vantati nei confronti di una pubblica amministrazione – si applicano anche alle cessioni dei crediti chiesti a rimborso nella dichiarazione dei redditi; inoltre, l'articolo 1 del decreto del Ministro delle finanze 30 settembre 1997, n. 384, recante le norme in materia di cessione dei crediti d'imposta, precisa che possono essere ceduti i soli crediti chiesti a rimborso nella dichiarazione dei redditi e che, anche a seguito

della cessione, restano impregiudicati i poteri dell'amministrazione finanziaria relativi al controllo delle dichiarazioni dei redditi, all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni nei confronti del contribuente che ha ceduto il credito d'imposta; infine, per quanto riguarda i crediti relativi all'imposta sul valore aggiunto (IVA), l'articolo 5, comma 4-ter, del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154, nel disciplinare le garanzie da prestare all'erario in caso di cessione di credito tributario di cui sia stato chiesto il rimborso, presuppone – in modo analogo al citato articolo 43-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 – la cedibilità del credito dell'IVA.

Il capo II contiene altre misure a completamento dell'intervento di semplificazione. Nell'articolo 5 sono introdotte due disposizioni: la prima prevede il mantenimento del medesimo codice tributo in ogni fase del procedimento di riscossione (ossia

dall'autoliquidazione ordinaria, all'avviso bonario o all'avviso di accertamento, fino alla cartella esattoriale); la seconda consiste nel mantenimento del modello F24 come strumento di pagamento valido per tutti gli adempimenti, sia volontari che coattivi, sebbene alternativo ad altre forme di pagamento.

Non meno importanti sono, all'articolo 7, la previsione di una revisione dei tassi d'interesse e, all'articolo 6, la precisazione del divieto di applicazione dell'interesse in sede di riscossione delle sanzioni tributarie, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza (si veda Corte di cassazione, sezione V civile, ordinanza n. 16553 del 2018), nonché in caso di rateizzazione degli importi tributari dovuti. Il mancato adeguamento della normativa potrebbe infatti generare un onere considerevolmente più alto del presunto mancato gettito, a causa dei contenziosi che potrebbero essere avviati dai contribuenti.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

CONTO DELLE IMPOSTE ERARIALI E CESSIONE DEL CREDITO D'IMPOSTA

Art. 1.

(Conto delle imposte erariali)

1. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito il conto delle imposte erariali (CIE), destinato alla contabilizzazione dei debiti e dei crediti erariali di ciascun contribuente. Il CIE è reso accessibile al contribuente nell'ambito del « cassetto fiscale » dell'area personale del sito *internet* dell'Agenzia delle entrate.

2. I crediti delle imposte erariali iscritti nella dichiarazione dei redditi e quelli derivanti da denunce periodiche ovvero da istanze di rimborso sono contabilizzati nel CIE a decorrere dalla data dell'invio telematico delle medesime dichiarazioni, denunce e istanze di rimborso. I crediti diversi da quelli di cui al primo periodo sono contabilizzati nella « sezione avere » del CIE a decorrere dalla data di accertamento del credito da parte dell'Agenzia delle entrate.

3. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono modificati il modello di pagamento unificato F24, di seguito denominato « modello F24 », sopprimendo la colonna « Importi a credito compensati » della sezione erario, nonché il modello di dichiarazione dei redditi delle persone fisiche, unificando le colonne « Credito di cui si chiede il rimborso » e « Credito da utilizzare in compensazione e/o in detrazione » della sezione I del quadro RX.

4. Le disposizioni della presente legge non si applicano ai rimborsi per i crediti d'imposta effettuati dai sostituti d'imposta

sulla base della dichiarazione dei redditi presentata mediante il modello 730.

Art. 2.

(Utilizzo del credito)

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 3, il saldo attivo del CIE può essere utilizzato dal contribuente secondo le disposizioni della presente legge o ceduto da esso ai sensi degli articoli da 1260 a 1267 del codice civile. La cessione del credito è autorizzata preventivamente dall'amministrazione finanziaria, su richiesta del contribuente, mediante procedura informatica nell'ambito del sistema telematico del CIE.

2. Il contribuente ha facoltà di utilizzare il saldo attivo del CIE per l'esecuzione di pagamenti tramite il modello F24 o il modello F23. L'importo del credito utilizzato è iscritto con apposita causale nella « sezione dare » del CIE a decorrere dalla data del versamento.

3. Il contribuente ha facoltà di utilizzare il saldo attivo del CIE per il pagamento del corrispettivo di beni o servizi, documentato mediante fattura elettronica, previa autorizzazione del soggetto cedente o prestatore e fino a concorrenza del credito disponibile. Qualora il saldo attivo del CIE non sia sufficiente per eseguire il pagamento integrale della fattura, l'eventuale differenza è corrisposta all'emittente con i mezzi di pagamento ordinari. L'importo del credito utilizzato per il pagamento della fattura è iscritto, rispettivamente, nella « sezione dare » del CIE del cessionario o committente e nella « sezione avere » del CIE del cedente o prestatore con indicazione della data di pagamento e della relativa causale.

4. I contribuenti che beneficiano dei crediti d'imposta previsti dalla normativa vigente utilizzano tali crediti, iscritti nella « sezione avere » del CIE con indicazione della data di assegnazione e della relativa causale, esclusivamente per le operazioni di cui ai commi 2 e 3. Ai crediti d'imposta di cui al presente comma non si applicano le disposizioni dell'articolo 3.

5. Il saldo attivo del CIE può essere ceduto anche in sede di dichiarazione dei red-

diti, mediante l'indicazione del codice fiscale o della partita IVA del soggetto cessionario, ovvero in altre forme stabilite con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Con il medesimo regolamento sono altresì determinati i soggetti nei cui riguardi è ammessa la cessione del credito ai sensi del comma 1.

Art. 3.

(Rimborso dei crediti d'imposta)

1. Il contribuente può chiedere il rimborso dei crediti d'imposta accertati dall'Agenzia delle entrate e iscritti nel CIE nei tempi e nei modi previsti dalla normativa vigente attraverso una procedura informatica accessibile dal sito *internet* dell'Agenzia delle entrate.

2. Il contribuente può revocare mediante il sistema telematico del CIE la domanda di rimborso di cui al comma 1 in ogni momento fino all'emissione dell'ordinativo di pagamento o dell'avviso di cui all'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. A seguito della revoca, gli importi corrispondenti sono immediatamente disponibili nel CIE e utilizzabili ai sensi dell'articolo 2.

Art. 4.

(Controllo formale del credito)

1. L'Agenzia delle entrate provvede al controllo formale del credito d'imposta ai sensi della normativa vigente. La regolarità del credito è verificata con le modalità di cui agli articoli 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e 54-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. Il credito d'imposta verificato a seguito del controllo formale è reso disponibile nel CIE per l'utilizzo ai sensi dell'articolo 2 o per il rimborso ai sensi dell'articolo 3.

2. Qualora il contribuente ometta di regolarizzare i crediti non convalidati o risultati irregolari ai sensi del comma 1 del presente articolo entro il termine previsto

dal comma 3 dell'articolo 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e dal comma 3 dell'articolo 54-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, l'Agenzia delle entrate storna i corrispondenti importi dal CIE del contribuente medesimo, iscrivendovi tale operazione con la relativa causale. In caso di incapienza parziale o totale, l'Agenzia delle entrate iscrive a ruolo il relativo ammontare ai sensi della normativa vigente.

3. In caso di annullamento della comunicazione di irregolarità, l'Agenzia delle entrate provvede al riaccredito dell'importo stornato ai sensi del comma 2 nella « sezione avere » del CIE con indicazione della data di annullamento e della relativa causale.

4. Nel caso in cui sia verificato ai sensi del comma 1 un maggiore credito spettante al contribuente, l'Agenzia delle entrate, previa regolarizzazione a cura del contribuente, provvede all'accredito del corrispondente importo nella « sezione avere » del CIE con indicazione della data della conferma e della relativa causale.

CAPO II

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISCOSSIONE

Art. 5.

(Indicazione univoca del codice tributo)

1. I codici tributo definiti per ciascun tipo di obbligazione tributaria sono utilizzati univocamente per i tutti i versamenti ad esso relativi in ogni fase del procedimento di riscossione, sia quando l'importo dovuto è calcolato in autoliquidazione e versato alle scadenze ordinarie, sia quando esso è recuperato mediante avviso di irregolarità a seguito di controllo formale o mediante avviso di accertamento o attraverso l'emissione della cartella esattoriale.

2. Il versamento dei tributi in ogni fase del procedimento di riscossione, con adempimento sia spontaneo sia coattivo, è effet-

tuato esclusivamente mediante il modello F24.

3. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le misure necessarie per l'attuazione del presente articolo ed è effettuata la revisione del sistema dei codici tributo esistenti al fine di adeguarlo alle disposizioni del comma 1.

Art. 6.

(Interessi in caso di estinzione anticipata dei tributi rateizzati e di avviso di irregolarità)

1. In caso di estinzione anticipata del pagamento del tributo oggetto di rateazione, non sono dovuti dal contribuente gli interessi per dilazione che residuano in base al piano di rateazione.

2. Qualora, a seguito dell'emissione di un avviso di irregolarità di cui all'articolo 36-bis, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, o all'articolo 54-bis, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, il contribuente non esegua il pagamento delle somme dovute e della sanzione nella misura ridotta entro il termine previsto dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462, in sede di iscrizione a ruolo la sanzione, gli interessi e gli oneri di riscossione sono comunque calcolati sull'importo originariamente dovuto, senza applicazione di oneri ulteriori.

3. Le cartelle esattoriali che non rispettano le disposizioni di cui al presente articolo e all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, sono nulle.

Art. 7.

(Aggiornamento dei tassi di interesse)

1. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono aggiornate

le misure e la decorrenza dei tassi di interesse:

a) per pagamenti rateali di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241;

b) per ritardato pagamento a seguito dei controlli automatici di cui agli articoli 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e 54-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633;

c) per ritardata iscrizione a ruolo delle imposte sui redditi, di cui all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602;

d) per dilazione del pagamento di cui all'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602;

e) di mora di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602;

f) per ritardato rimborso delle imposte di cui agli articoli 44 e 44-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 1973, n. 602.

2. Le misure dei tassi di interesse di cui al comma 1 sono determinate nel rispetto dei principi di equità previsti dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, al fine di non pregiudicare la sostenibilità del pagamento degli stessi né creare un eccessivo squilibrio a favore dell'amministrazione finanziaria.

3. Le misure dei tassi di interesse di cui al comma 1 sono determinate tenendo conto degli indici economici reali al fine di corrispondere alla loro funzione risarcitoria e non sanzionatoria.

PAGINA BIANCA



18PDL0079890