

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 SETTEMBRE 1995

Presidenza del presidente FAVILLA

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2020) *Deputati MICHIELON ed altri:
Norme in materia di soprattasse e di
pene pecuniarie per omesso, ritardato o
insufficiente versamento delle imposte,*
approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 3, 6 e passim
CALEFFI, sottosegretario di Stato per le fi- nanze	4, 7, 8 e passim
COSTA (PPI)	5
D'ALI (Forza Italia)	3, 7
FARDIN (Lab. Soc. Progr.)	4
LONDEI (Progr. Feder.), relatore alla Com- missione	2, 9
PEDRIZZI (AN)	8
ROSSI (Rif. Com. Progr.)	7, 8, 9
VENTUCCI (Forza Italia)	6
VIGEVANI (Progr. Feder.)	5

I lavori hanno inizio alle ore 17,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2020) Deputati MICHELON ed altri: Norme in materia di soprattasse e di pene pecuniarie per omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme in materia di soprattasse e di pene pecuniarie per omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte», d'iniziativa dei deputati Michielon, Grugnetti, Bonafini, Fontan, Frosio Roncalli, Gilberti, Hüllweck, Malan, Malvestito, Martinelli Piergiorgio e Rodeghiero, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Londei di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

LONDEI, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei essere quanto più possibile breve, e in ciò sarò agevolato dal fatto che l'approvazione del disegno di legge al nostro esame è stata richiesta in modo pressante dai rappresentanti di Forza Italia, Alleanza Nazionale, Rifondazione comunista, Progressisti, Lega Nord e Partito popolare italiano, e la stessa richiesta di passaggio in sede deliberante ha avuto voto unanime nell'altro ramo del Parlamento: lo ricordo, pur rivendicando l'autonomia decisionale del Senato, proprio per evidenziare quanta aspettativa ci sia nei confronti del disegno di legge.

Il provvedimento è stato seguito per il Governo dal sottosegretario Caleffi che è qui presente, per cui anche da questo punto di vista mi pare ci siano tutte le condizioni per poter arrivare ad una conclusione.

Il disegno di legge n. 2020 tende a definire in sede legislativa un problema che in realtà non era mai stato affrontato, cioè il caso di tutte quelle imprese e tutti quei contribuenti che, avendo dato mandato al proprio commercialista o ad un ragioniere commercialista di gestire i rapporti con gli uffici del Ministero delle finanze abbiano avuto a che fare con un professionista che abbia omesso totalmente o parzialmente di versare le quote ricevute o lo abbia fatto in ritardo. La legislazione precedente non era sufficientemente chiara, per cui si è ritenuto necessario intervenire con un provvedimento di legge che tende a spostare il versamento delle somme, che prima dovevano comunque essere versate dal contribuente incolpevole, a carico invece del professionista che materialmente ha commesso, volontariamente o meno (ma in molti casi si sono verificate vere e proprie truffe, specie in alcune regioni, in particolare il Lazio e la Liguria), un illecito penalmente rilevante.

Il provvedimento supera il problema della diminuzione di gettito, in quanto prevede che le somme vengano recuperate dopo la sentenza da parte dell'autorità giudiziaria e la condanna del professionista.

Tanto per dare un'idea della vastità del fenomeno di cui si parla, che è presente in varie parti d'Italia, ricordo che soltanto nella regione Lazio, secondo dati degli uffici del Ministero delle finanze, si sono verificati 1.300 casi. Ed il fenomeno ha riguardato in particolare piccole e medie imprese, le quali hanno subito danni che in molti casi hanno messo a rischio la loro stessa sopravvivenza.

Il disegno di legge è composto di un solo articolo, diviso in sette commi. Il comma 1 prevede la sospensione della riscossione di soprattasse e pene pecuniarie in caso di omesso, ritardato o insufficiente versamento nei confronti del contribuente e del sostituto d'imposta nel caso che la violazione si sia verificata per la condotta illecita, penalmente rilevante, di alcune categorie di professionisti: dottori commercialisti, ragionieri e consulenti del lavoro.

Il comma 2 indica nel responsabile della direzione regionale delle entrate territorialmente competente l'organo che provvede alla sospensione. Naturalmente questo meccanismo deve partire a seguito di una istanza del contribuente o del sostituto d'imposta, da presentare unitamente alla copia della denuncia del fatto illecito all'autorità giudiziaria.

Il comma 3 prevede l'iter che segue la sentenza di condanna a carico del professionista, mentre il comma 4 entra nel merito del rapporto tra fisco, contribuente e professionista nel caso di sentenza assolutoria di quest'ultimo.

Il comma 5 precisa l'iter che segue la sentenza nei confronti del professionista indicando il termine entro cui gli organi giudiziari devono informare la direzione generale delle entrate dell'eventuale sentenza di condanna.

Il comma 6 stabilisce che con un decreto del Ministro delle finanze si definiscono le modalità di commutazione delle sanzioni a carico del professionista, di sgravio a favore del contribuente e di trasmissione delle notizie tra direzione regionale delle entrate e ufficio tributario impositore.

Il comma 7, infine, stabilisce che per i periodi di imposta precedenti la data di entrata in vigore della legge, le disposizioni si applicano anche nel caso di incarichi conferiti a soggetti non iscritti in albi professionali.

Si tratta di un provvedimento non particolarmente rilevante, ma necessario a sanare situazioni che in alcuni casi hanno portato al fallimento di imprese. Credo pertanto che si debba da parte nostra confermare il testo approvato dalla Camera dei deputati, anche perchè - è inutile negarlo - vi sono pressioni da diverse regioni d'Italia da parte di chi attende con ansia l'affermazione per legge di questi principi.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

D'ALÌ. Sono perfettamente d'accordo con lo spirito del provvedimento; anzi, mi pare che in esso si sarebbe dovuto ricomprendere anche un altro caso che si è verificato in diverse occasioni. Infatti, vi è la possibilità che a un contribuente non venga riconosciuta la validità del ver-

samento tramite delega nel caso in cui il delegato non ottemperi all'obbligo del riversamento o, peggio ancora - trattandosi per la quasi totalità di istituti bancari - nel caso in cui si verifichi una frode nell'ambito dello stesso istituto bancario. È successo in diversi casi che, a seguito di frodi, l'istituto bancario non abbia provveduto al riversamento per malversazioni a causa delle quali l'istituto stesso non ha mai incassato i soldi del contribuente. In questo caso il fisco ha chiesto al contribuente anche soprattasse, interessi e tutto quanto annesso, sostenendo che la delega non esaurisce l'obbligo del versamento dell'imposta e quindi il contribuente dovrebbe accertarsi del fatto che poi la delega venga effettivamente eseguita.

Credo che questo sia un caso estremamente importante, interessante, per cui bisognerebbe forse riflettere se non sia opportuno tenere conto in sede di esame del disegno di legge in titolo. Infatti il contribuente crede di aver assolto al suo impegno nel momento in cui si reca allo sportello, e poi naturalmente a distanza di tempo, perchè queste vicende sono comunemente rilevate a distanza di parecchi anni, si vede arrivare un'ingiunzione di pagamento con una serie di ulteriori soprattasse e interessi, mentre è chiaramente incolpevole. Si sono però verificate parecchie di queste vicende, quindi, ripeto, forse sarebbe il caso (non so se il relatore lo ritenga) di riflettere sulle possibili modifiche del testo in discussione: in esso infatti si parla solo del professionista e non si parla del delegato.

FARDIN. Premetto che anch'io condivido lo spirito del disegno di legge, perchè situazioni di questo tipo si accertano quotidianamente in tutta Italia. Mi pare però che il modo in cui vengono formulate le norme (è una prima lettura che faccio, quindi potrebbe anche avere degli elementi di incertezza) non sia del tutto coerente.

Una prima incoerenza riguarda proprio i soggetti. Oggi in materia di lavoro esistono dei soggetti che hanno l'esclusiva, e sono i consulenti del lavoro, ma per quanto riguarda le dichiarazioni dei redditi non esiste nessuna esclusiva. Pertanto, dire che queste disposizioni valgono per i periodi precedenti all'entrata in vigore della legge anche per i soggetti non iscritti in albi professionali non fa capire quale sia il significato di questa norma: cioè in futuro questi soggetti non risponderanno del loro operato oppure non potranno più continuare ad operare? Secondo me c'è questa contraddizione.

Faccio poi rilevare che lo spirito della legge è quello di risolvere i casi in cui un contribuente affida a un professionista delle somme per il versamento di imposte e queste imposte non vengono pagate, quindi il soggetto che ha avuto la delega si è trattenuto i soldi delle imposte; ora, nel testo si parla solo di soprattasse e di pene pecuniarie, ma le imposte chi le paga?

CALEFFI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Il contribuente.

FARDIN. Quindi il pagamento delle imposte resta a carico del contribuente.

CALEFFI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. È sempre possibile poi la rivalsa in sede civilistica.

FARDIN. Un altro aspetto di incoerenza riguarda il problema dell'onere di questa operazione per lo Stato. Infatti il pagamento delle sanzioni avviene dopo un periodo di tempo lunghissimo che deve concludersi con un procedimento penale o con un procedimento civile, quindi si parla di molti anni, e non è prevista una rivalutazione delle somme dovute.

Come ho detto, mi sono espresso sulla base di una lettura veloce del testo, quindi nella mia esposizione possono esserci degli errori; però mi pare che ad alcune contraddizioni sarebbe giusto cercare di porre riparo.

COSTA. La legge si rivolge agli iscritti in albi ed ordini professionali che sono tenuti da amministrazioni operative istituite presso il Ministero di grazia e giustizia a tutela del cittadino e, nel caso in specie, della fede pubblica.

Quello che diceva il collega Fardin va sottolineato. Con questa legge opportuna noi giubiliamo le soprattasse e le pene pecuniarie; ma colui il quale, in quanto contribuente, è consapevole che gli albi e gli ordini professionali sono tenuti dal Ministero di grazia e giustizia, rimane scoperto per quanto riguarda l'imposta e in genere, diciamo, la «provvista» che ha costruito presso il professionista. È evidente che sarebbe eccessivo pensare che a fare le spese di un atto di infedeltà del professionista fosse soltanto lo Stato, ma non è nemmeno giusto, in una società che si ritiene d'avanguardia come la nostra, che poi rimanga tutto a carico del contribuente che si è rivolto ad un professionista che, in quanto tale, è iscritto in un albo tenuto dal Ministero di grazia e giustizia. Io penso che sancire per il professionista che ha il maneggio del denaro l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa che garantisca il contribuente che ad esso si rivolge potrebbe essere una soluzione opportuna.

VIGEVANI. Io non sottovaluto affatto le osservazioni che hanno fatto il collega D'Alì e il collega Fardin. Osservo tuttavia che il lavoro parlamentare nostro e quello della Camera presenta tali caratteristiche per cui un provvedimento come questo - che considero un atto dovuto e di civiltà giuridica, nella sua stringatezza e nella sua semplicità, pur essendo forse incompleto perchè non comprende tutte le fattispecie (mi riferisco alle osservazioni del senatore D'Alì) - deve essere approvato.

Considero giusto, necessario e urgente compiere un gesto di questa natura, pur con i limiti che il provvedimento può presentare, pertanto chiedo e propongo che venga approvato il testo così come ci è stato illustrato dal relatore.

Aggiungo una considerazione a margine, che non attiene al merito del provvedimento, ma che desidero fare in questa sede dal momento che nessuno, almeno finora, ha contestato l'osservazione fatta dal relatore secondo cui non sono pochi i casi che annualmente evidenziano l'infedeltà di coloro che sono incaricati di adempiere ad un mandato da parte di un contribuente. Vorrei sapere se coloro che hanno commesso questa irregolarità, al di là degli esiti penali che il fatto comporta, rimangono iscritti all'albo o se vengono espulsi, se conservano o meno le caratteristiche atte ad assolvere delle funzioni che hanno un loro rilievo nella società e che non sono atti puramente ed esclusivamente privati.

Ma è una curiosità che ritengo sarà soddisfatta, se mai lo sarà, in qualche altra occasione.

VENTUCCI. Mi associo a chi ha espresso parere favorevole all'approvazione di questo disegno di legge.

Desidero peraltro ricordare ai colleghi che qualche giorno fa abbiamo approvato in sede referente il disegno di legge sulla riforma dei servizi doganali, e credo non sia sfuggito che il ritardo nella discussione è stato causato dall'emendamento relativo alla sussidiarietà della responsabilità dei servizi doganali. Credo sia assolutamente necessario tutelare il contribuente incolpevole che si trova a dover subire i danni di un'operazione soltanto perchè si avvale dell'assistenza di professionisti, ma credo sia necessario anche che il Parlamento ponga finalmente mano all'attività professionale dei cosiddetti sostituiti d'imposta, che scrivono le dichiarazioni per conto del loro cliente, inserendo il principio della sussidiarietà della responsabilità nei confronti dello Stato. Se così fosse questo provvedimento non sarebbe necessario perchè ora sarebbe responsabile nei confronti dello Stato il sostituto d'imposta.

È importante prendere atto di questa situazione: il professionista non può fare assistenza, emettere fattura e non essere poi responsabile, se non in solido, quanto meno in via sussidiaria.

PRESIDENTE. Vorrei far presente ai colleghi che il provvedimento, da me condiviso, non vuole entrare nel merito delle responsabilità dei professionisti, che sono ovvie. Il professionista è responsabile se ha commesso un atto penalmente rilevante: in questo caso non vi è necessità di rendere corresponsabile il professionista, poichè lo è già. Per quanto riguarda il caso che ha citato il senatore D'Alì, gli istituti di credito che non hanno provveduto a quanto era loro dovere sono responsabili non solo del mancato versamento, ma anche di tutte le conseguenze.

Questo provvedimento, quindi, non vuole tutelare i cittadini contribuenti dagli errori o dagli atti irregolari compiuti dai loro mandatari, banche o professionisti, perchè se si volessero tutelare tutti i cittadini che affidano un incarico ad un terzo per i rischi che corrono, si dovrebbe affrontare un'infinità di casi. Qui invece siamo in presenza di un professionista che compie una irregolarità dalla quale discendono conseguenze per il cittadino incolpevole: si cerca di evitare al cittadino le sanzioni, cioè la responsabilità aggiuntive. Solo questo.

VENTUCCI. Ma così si produce un minor gettito per l'erario.

PRESIDENTE. No, perchè il cittadino deve comunque pagare il tributo, e le sanzioni non fanno parte del bilancio dello Stato in sede di previsione. Per questo motivo non c'è alcun minor gettito in senso tecnico: dal punto di vista pratico posso anche condividere questa affermazione, ma in senso tecnico no.

Il provvedimento peraltro intende tutelare i cittadini di fronte al comportamento penalmente rilevante tenuto da quei professionisti che non sono in grado di assolvere agli obblighi, perchè evidentemente, se fossero in grado di pagare, i danneggiati potrebbero intentare causa ed

ottenere il pagamento tanto dell'omessa imposta quanto delle sanzioni. Il caso dell'istituto bancario non è disciplinato perchè esso è sicuramente in grado di assolvere ai propri obblighi.

D'ALÌ. Intanto il contribuente paga e non ha diritto alla sospensione.

PRESIDENTE. Però l'istituto bancario dovrà pagare anche i danni perchè si è in presenza di una sua inadempienza. Qui ci si vuole tutelare dal fatto che il professionista non sia in grado di far fronte ai propri impegni nei confronti del cittadino contribuente che egli ha frodato.

Quanto poi alle responsabilità del professionista, gli albi professionali prevedono, in caso di condanna penale, la radiazione o la sospensione, a seconda della gravità del caso. E il provvedimento prevede l'obbligo da parte del contribuente di denunciare il professionista, pena la perdita dei benefici previsti, proprio per far scattare le sanzioni disposte automaticamente dall'ordine cui il professionista stesso appartiene. In mancanza di un comportamento attivo da parte dell'ordine, poi, le sanzioni vengono disposte dal Ministero di grazia e giustizia.

A me sembra che, tenuto conto di queste valutazioni, il provvedimento sia valido e accettabile.

ROSSI. Sono d'accordo sullo spirito della proposta licenziata dalla Camera, ma mi si presenta qualche dubbio, e lo manifesto al fine di rendere più completo il dibattito.

La prima questione è rappresentata dalla connessione tra i commi 1 e 7. Il comma 7 sancisce che le disposizioni della presente legge si applicano per il periodo di imposta precedente alla data della sua entrata in vigore «anche nel caso di incarichi conferiti a soggetti non iscritti in albi professionali». Questa previsione non compare nel primo comma.

PRESIDENTE. Questa particolare tutela viene data al contribuente, spingendolo però a servirsi d'ora in poi dell'opera di un professionista valido. Questo è lo spirito del primo comma che rappresenta una norma permanente, valida anche per l'avvenire.

Invece al comma 7 si stabilisce che per il passato si condonano anche le soprattasse e le pene pecuniarie derivanti dall'atto illecito compiuto da un professionista non iscritto all'albo. Ma per l'avvenire si dovranno utilizzare soltanto professionisti.

ROSSI. Mi chiedo se il cittadino che, magari per ignoranza della legge (e sappiamo che la legge si può ignorare), cade in questo errore non sia privo di tutela per lo stesso titolo riconosciuto ad altri. Qui si parla di soprattasse e di pene pecuniarie; se un cittadino continua a rivolgersi a una persona non iscritta all'albo che in passato è stata di sua fiducia, nel momento in cui emerge la condotta illecita di questa persona deve pagare le pene pecuniarie per un soggetto che invece dovrebbe essere considerato magari più colpevole di coloro che sono considerati nel primo comma. Io penso quindi che forse dovremmo inserire la previsione relativa ai soggetti non iscritti in albi anche nel comma 1.

L'altra osservazione è la seguente. Trattandosi della riscossione di soprattasse e di pene pecuniarie, vorrei sapere perchè non si è considerato anche il caso dell'errore. Infatti, vi può essere omesso, ritardato o insufficiente versamento non solo per condotta penalmente rilevante, ma anche per errore.

CALEFFI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Non riesco a capire in cosa consisterebbe l'errore.

ROSSI. Mi riferisco all'errore del professionista che determina appunto un omesso, ritardato o insufficiente versamento.

CALEFFI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Ma dev'essere un errore rilevante penalmente.

ROSSI. Non necessariamente.

CALEFFI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Allora ne risponderà civilmente.

ROSSI. Ripeto, parlo con riferimento all'oggetto della norma che, appunto, è la riscossione delle soprattasse e delle pene pecuniarie: a mio avviso occorrerebbe distinguere il caso in cui la violazione consegua a dolo o colpa nella condotta illecita dei dottori commercialisti, del caso in cui sia dovuta ad errore.

Infine, mi sembrerebbe opportuno, parlare di retroattività di disposizioni, fissare un termine.

PRESIDENTE. Forse di questo non c'è bisogno, perchè sono tutte contestazioni attuali.

PEDRIZZI. Signor Presidente, a conclusione di questo dibattito intervengo per dire che Alleanza Nazionale ritiene di poter votare a favore di questo disegno di legge, anche se è limitato a soprattasse e pene pecuniarie e quindi tiene fuori il rimborso del tributo al contribuente.

Il provvedimento arriva anzi notevolmente in ritardo, e sotto la pressione dell'opinione pubblica per i casi eclatanti registratisi anche recentemente di attori noti ai quali sono stati sottratti dal proprio consulente svariati miliardi destinati al pagamento delle tasse. Quindi la sospensione del pagamento delle soprattasse e delle pene pecuniarie pone fine a una palese ingiustizia nei confronti di contribuenti che hanno fatto il proprio dovere e segnatamente nei confronti di aziende che particolarmente in questo momento attraversano grosse difficoltà.

Dobbiamo evidenziare infine che questo provvedimento, nonostante si siano succeduti Governi di diverso orientamento, arriva per iniziativa parlamentare e non per iniziativa del Governo. Non si può non rilevare che il Governo avrebbe dovuto sentire già da diversi anni l'obbligo morale di presentare un provvedimento di questo genere.

PRESIDENTE. Volevo far notare che il testo riguarda l'omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte: il caso di errore è con-

templato qualora abbia comportato, appunto, l'omesso, ritardato o insufficiente versamento di imposte, quindi è compreso. Pertanto mi sembra che la preoccupazione espressa dal collega Rossi abbia già trovato risposta.

ROSSI. La violazione deve conseguire a condotta illecita penalmente rilevante. Io parlavo di errore come comportamento illecito ma non penalmente rilevante.

PRESIDENTE. Se uno maneggia i soldi di terzi commette un comportamento illecito anche se è un errore.

ROSSI. Certo, ma non è detto che sia penalmente rilevante.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

LONDEI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, la mia replica sarà brevissima. Ho ascoltato tutti i colleghi, e sono stati dati dei suggerimenti importanti, alcuni dei quali potrebbero anche essere recepiti in questo disegno di legge. Ma il provvedimento vuole sanare solo una situazione: il caso in cui vi sia una responsabilità del professionista su un incarico avuto o dall'impresa o comunque dal contribuente; quindi in realtà il provvedimento è molto semplice. Comunque il dibattito è stato utile, anche perchè abbiamo avuto occasione di affrontare alcune questioni sulle quali potremo tornare e delle quali potremo tener conto per altri provvedimenti.

Detto questo, confermo il mio parere favorevole sul disegno di legge in esame. Io che sono un sostenitore dell'autonomia del Senato, in questo caso dico: approviamo il testo così com'è perchè è atteso da tanta gente alla quale si deve rendere giustizia.

CALEFFI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo non può che esprimere, come ha fatto alla Camera dei deputati, parere favorevole. Anch'io ritengo che si tratti di un atto di civiltà giuridica e fiscale; ed avere un fisco «civile» credo sia un fatto importante, come mi sembra sia stato riconosciuto pressochè all'unanimità.

Si tratta di un buon provvedimento e penso sia meglio approvare una buona legge ora piuttosto che ritardare l'entrata in vigore di questo principio per inseguire un testo migliore, anche perchè le istanze a favore di questa iniziativa sono molto vaste e non hanno un particolare colore politico proprio in quanto si tratta di proteggere situazioni particolarmente rilevanti di tutela della fede pubblica.

Desidero sottolineare che l'apporto del Governo a questo provvedimento non è documentato solo perchè la parte maggiore del lavoro è stata compiuta in Comitato ristretto; ma il Governo ha offerto un grandissimo apporto e la massima collaborazione di idee. Poichè il disegno di legge peggiora leggermente la posizione del fisco (infatti è quest'ultimo che deve inseguire il professionista infedele), credo sia stato giusto limitarne la portata evitando così di prestare il fianco a possibili abusi.

Come ha ricordato il presidente Favilla, le sanzioni non vengono calcolate ai fini del gettito: nella sua formulazione originaria il provvedimento prevedeva la sospensione degli interessi, ma proprio perchè bisogna tener conto degli interessi ai fini del gettito, nel testo finale essi non sono stati inseriti nella sospensione.

A nome del Governo chiedo pertanto l'approvazione del testo approvato dalla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Propongo di fissare alle ore 13 di venerdì 15 settembre il termine per la presentazione degli emendamenti.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE