COMMISSIONE VI

FINANZE

50.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 FEBBRAIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCO PIRO**

INDICE

PAG.

Proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):

Senatori Mazzola ed altri: Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (norme penali in materia di versamenti dei sostituti di imposta), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516 *(Approvata dalla II Commissione permanente del Senato)* (4181);

Patria ed altri: Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di versamenti dei sostituti d'imposta (572);

Ermelli Cupelli: Interpretazione autentica e modifica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente la punibilità per il ritardato versamento all'erario delle ritenute IRPEF da parte dei sostituti d'imposta (724);

PAG.

Savio: Modifica del secondo comma dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente il mancato versamento all'erario delle ritenute fiscali operate dai sostituti di imposta (865);

Auleta ed altri: Modifica delle sanzioni penali previste dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, recante norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria (881);

Rossi di Montelera ed altri: Modifiche all'articolo 2 dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di versamenti dei sostituti d'imposta (1037);

Ferrarini ed altri: Modifiche al decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto

PAG.

1982, n. 516, concernente norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (1038);

Poli Bortone ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente l'omesso versamento delle ritenute fiscali effettivamente operate (2280);

Ferrari Wilmo ed altri: Modifica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente le sanzioni per omesso versamento all'Erario delle ritenute operate a titolo di acconto o di imposta (3074);

Ceruti e Lanzinger: Modifiche e integrazioni all'articolo 2, ultimo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, nonché all'articolo 7, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, concernenti il pagamento delle ritenute operate a titolo di acconto o di imposta (3427);

Borruso: Modifica all'articolo 4 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente il reato di frode fiscale da parte di lavoratori autonomi o di imprese (3770) 4

Piro Franco, *Presidente* 4, 8, 10

Auleta Francesco 4

Ceruti Gianluigi 7

De Luca Stefano, *Sottosegretario di Stato per le finanze* 10

Usellini Mario, *Relatore* 9

La seduta comincia alle 12,10.

FRANCESCO AULETA, *Segretario,* legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione delle proposte di legge senatori Mazzola ed altri: Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (norme penali in materia di versamenti dei sostituti di imposta), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516 (Approvata dalla II Commissione permanente del Senato) (4181); Patria ed altri: Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di versamenti dei sostituti d'imposta (572); Ermelli Cupelli: Interpretazione autentica e modifica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente la punibilità per il ritardato versamento all'erario delle ritenute IRPEF da parte dei sostituti d'imposta (724); Savio: Modifica del secondo comma dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente il mancato versamento all'erario delle ritenute fiscali operate dai sostituti di imposta (865); Auleta ed altri: Modifica delle sanzioni penali previste dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, recante norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria (881); Rossi di Montelera ed altri: Modifiche all'articolo 2 dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di versamenti dei sostituti d'imposta (1037); Ferrarini ed altri: Modifiche al decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (1038); Poli Bortone ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente l'omesso versamento delle ritenute fiscali effettivamente operate (2280); Ferrari Wilmo ed altri: Modifica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente le sanzioni per omesso versamento all'Erario delle ritenute operate a titolo di acconto o di imposta (3074); Ceruti e Lanzinger: Modifiche e integrazioni all'articolo 2, ultimo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, nonché all'articolo 7, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, concernenti il pagamento delle ritenute operate a titolo di acconto o di imposta (3427); Borruso: Modifica

all'articolo 4 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente il reato di frode fiscale da parte di lavoratori autonomi o di imprese (3770).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei senatori Mazzola ed altri: « Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (norme penali in materia di versamenti dei sostituti di imposta), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516 », già approvata dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 2 agosto 1989; e dei deputati Patria ed altri: « Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di versamenti dei sostituti d'imposta »; Ermelli Cupelli: « Interpretazione autentica e modifica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente la punibilità per il ritardato versamento all'erario delle ritenute IRPEF da parte dei sostituti d'imposta »; Savio: « Modifica del secondo comma dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente il mancato versamento all'erario delle ritenute fiscali operate dai sostituti di imposta »; Auleta ed altri: « Modifica delle sanzioni penali previste dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, recante norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria »; Rossi di Montelera ed altri: « Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di versamenti dei sostituti d'imposta »: Ferrarini ed altri: « Modifiche al decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto »; Poli Bortone ed altri: « Interpretazione autentica dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente l'omesso versamento delle ritenute fiscali effettivamente operate »; Ferrari Wilmo ed altri: « Modifica dell'articolo 2 dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente le sanzioni per omesso versamento all'Erario delle ritenute operate a titolo di acconto o di imposta »; Ceruti e Lanzinger: « Modifiche ed integrazioni all'articolo 2, ultimo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, nonché all'articolo 7, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, concernenti il pagamento delle ritenute operate a titolo di acconto o di imposta »; Borruso: « Modifica all'articolo 4 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente il reato di frode fiscale da parte di lavoratori autonomi o di imprese ».

Come i colleghi ricorderanno, nella seduta del 14 ultimo scorso l'onorevole Usellini aveva svolto la sua relazione sulle proposte di legge. Dichiaro ora aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO AULETA. Signor presidente, onorevoli colleghi, voglio preliminarmente dire che molte delle considerazioni fatte dal relatore mi trovano d'accordo.

Il delitto di frode fiscale era previsto, fino al 31 dicembre 1982, dall'articolo 56, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, nelle due forme della frode fiscale diretta e di quella indiretta, punite con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da lire 200 mila a lire due milioni.

Prima della legge n. 516 del 1982 (e da essa poi abrogato) vigeva anche l'articolo 92, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, con il quale però non era configurato un illecito penale nel caso di mancato o ritardato versamento delle ritenute operate dal sostituto. La multa in esso prevista si applicava quando la somma non versata a titolo di ritenuta superava i 50 milioni. Era prevista anche una tolleranza di cinque giorni nell'effettuazione dei versamenti.

La vigenza della legge n. 4 del 1929, seppure modificata dalla legge n. 689 del 1981, e le altre norme sopra richiamate non consentivano però di poter porre un freno serio alle frodi fiscali che continuavano ad essere perpetrate.

La pregiudiziale tributaria, prevista dalla legge del 1929, per un verso agiva da condizione di procedibilità, impedendo l'azione legale fino al definitivo accertamento dell'imposta e, per altro verso, vincolava la decisione del giudice penale al contenuto dell'accertamento tributario.

È accaduto così che ad una disciplina fin troppo blanda – quale era quella esistente prima della legge n. 516 del 1982, in cui di fronte ad omissioni di versamenti quantitativamente troppo elevati scattava solamente una multa, cosicché la previsione della sanzione penale non costituiva certo un valido deterrente nella lotta all'evasione fiscale ed anzi, probabilmente, finiva con l'incoraggiarla – il legislatore del 1982 ha risposto con un'intransigenza notevole, sanzionando con pene molto severe anche gli illeciti meno rilevanti.

Bisogna anche dire che, già dal 1972-1973, con la radicale riforma del nostro sistema tributario, e quindi con la sua complicazione e con l'estensione di obblighi ad una massa enorme di soggetti passivi di imposta (si pensi solo alle annuali decine di milioni di dichiarazioni IVA e dei redditi), era diventato inevitabile – data anche l'impossibilità di accertamenti estesi e significativi su una platea di contribuenti tanto vasta, e con un'amministrazione finanziaria così inadeguata e demotivata – introdurre norme penali di dissuasione dal fenomeno evasivo, così come aveva tentato di fare il ministro delle finanze Reviglio con il disegno di legge n. 1507 del 13 marzo 1980.

Inoltre, è anche opportuno ricordare che il meccanismo delle ritenute, che qui ci interessa più da vicino, produce indubbi vantaggi per l'erario. Infatti, con esso sono anticipate le entrate all'atto dell'erogazione del reddito, si elimina una massa non indifferente di dichiarazioni per i lavoratori dipendenti ed i pensionati, si colpisce il reddito durante la sua formazione, quando cioè il *quantum* è ancora incerto.

Ribadire tutto ciò non significa, ovviamente, non riconoscere che la legge n. 516 deve essere modificata e corretta. Che il gruppo comunista sia sensibile a tale necessità lo dimostra la proposta di legge n. 881 che, oltre ad essere tra le prime presentate, ci sembra rappresenti anche l'unica che tenti di affrontare, ed in qualche modo risolvere, non solo le questioni legate all'ultimo comma dell'articolo 2 – sul quale in questi anni si è concentrata l'attenzione per le contrastanti interpretazioni a cui ha dato luogo, ed al quale si riferiscono tutte le altre proposte in discussione -, ma anche altre che continuano ad essere fonte di incertezze e di dubbi, come ad esempio le indeterminatezze contenute nel punto 7 dell'articolo 4, e la « pesantezza » di alcune pene accessorie previste dall'articolo 6, problemi sui quali si è soffermato con motivate critiche il relatore.

Siamo anche noi d'accordo sul fatto che l'ultima parte dell'articolo 2 del testo approvato dal Senato (dove è previsto che « se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali ») introduca una forma di amnistia impropria, con la cancellazione delle conseguenze di sentenze passate in giudicato, e che ciò possa porre problemi di legittimità costituzionale.

La relazione al decreto-legge n. 429 del 1982 afferma che l'illecito previsto dall'ultimo comma dell'articolo 2 « costi-

tuisce delitto e si concreta sostanzialmente in una figura speciale di appropriazione indebita ». In verità la Corte di cassazione con sentenza n. 5777 del 28 ottobre 1980, aveva stabilito che il sostituto d'imposta agisce per conto dello Stato, e non del contribuente, ed inoltre che egli è costituito esattore dell'imposta e a tale rapporto il contribuente è estraneo. Pertanto, la conseguenza inevitabile, nel caso di mancato versamento della ritenuta operata da parte del sostituto, sarebbe stata quella ben più grave del reato di peculato, e non più del reato di appropriazione indebita.

La stessa Corte di cassazione, però, ha rivisto tale decisione e con la sentenza n. 8780 del 29 ottobre 1983 ha stabilito che il sostituto è obbligato verso lo Stato per un debito proprio. Sembra acquisito, quindi, che la norma miri a tutelare l'interesse alla regolarità del rapporto tra contribuente e fisco.

Dopo una variegata e difforme interpretazione della norma, con sentenze profondamente diverse tra di loro anche per fatti simili se non uguali, la Corte ha definitivamente stabilito la costituzionalità della norma che equipara il ritardato versamento delle ritenute all'omesso versamento delle stesse.

In verità a noi sembra che il versamento tardivo incida sull'elemento soggettivo dell'illecito, consentendo di escludere la dolosa preordinazione del comportamento omissivo. Infatti l'elemento soggettivo qualificante la fattispecie è costituito dal cosiddetto « dolo generico », ossia la coscienza e la volontà di non procedere al versamento delle ritenute effettivamente operate, la qual cosa è da escludere quando vi è autodenuncia – come avviene attraverso la presentazione del modello 770 – del ritardo del versamento stesso.

La deduzione logica dovrebbe essere quella della non punibilità ogniqualvolta la condotta del sostituto presenti caratteristiche tali da dover essere qualificata come colposa secondo quanto previsto dall'articolo 43 del codice penale, assumendo come indicativi dell'insussistenza del dolo la speciale tenuità della somma non versata ovvero il minimo ritardo nel versamento delle ritenute operate.

Per questi motivi abbiamo inteso, con la proposta di legge n. 881, graduare le sanzioni tenendo conto sia del ritardo sia dell'importo della ritenuta stessa.

Nella stessa proposta, e nonostante il criterio della percentuale, quello assoluto e quello proporzionale nel frattempo stabiliti, si tenta di risolvere i dubbi e le diversità di interpretazione – con varie rilevanti conseguenze – originati dalle espressioni « misura rilevante » e « lieve entità » adottate al n. 7 del comma 1 dell'articolo 4 della legge n. 516 e al comma 2 dello stesso articolo. I concetti di « rilevanza » e di « lievità » non definiscono un criterio di oggettiva misurazione dell'infrazione, per cui fatti analoghi possono essere considerati, così come si è già verificato nella pratica, rilevanti o lievi a seconda del soggetto giudicante.

È stato più volte ribadito anche in questa Commissione, e non solo da noi comunisti, che le norme, soprattutto nel settore fiscale, debbono essere le più chiare e semplici possibile; ciò non solo per il rispetto dovuto a tutti coloro ai quali la norma è destinata, ma anche e soprattutto perché la chiarezza e la semplicità riducono la possibilità di praticare l'elusione dell'imposta.

È tempo, quindi, che dalle concordi enunciazioni si passi ai fatti, stabilendo certezze ed eliminando discrezionalità che molto spesso sono fonti di ingiustizie.

Mi sia consentito anche ricordare in questa sede come il gruppo comunista e la maggior parte dei parlamentari abbiano chiesto al Governo di impegnarsi ad evitare l'emanazione di norme fiscali a cavallo di due esercizi. Ebbene, questo impegno continuamente assunto dal Governo viene puntualmente disatteso. Mi rendo conto che quanto sto dicendo rappresenta un inciso rispetto alla discussione che stiamo svolgendo; tuttavia, poiché stiamo parlando anche di chiarezza, occorre richiamare quanto si sta verificando in questi giorni in ordine al decreto-legge n. 414, proprio ieri posto in

discussione in questa Commissione e la cui decadenza è prevista per il 28 febbraio prossimo. Pertanto anche in questo settore, e ancora una volta, i contribuenti si trovano di fronte a provvedimenti legislativi dei quali allo stato non sanno quale sarà la fine e di fronte ai quali non sanno come dovranno comportarsi.

Tornando alla legge n. 516, un altro problema affrontato dalla sola proposta di legge n. 881 e adeguatamente rilevato dal relatore è quello relativo alle pene accessorie di cui all'articolo 6. Le sanzioni ivi previste conseguono alla condanna per un delitto indipendentemente dalla pena che in concreto viene inflitta, in modo tale che, per esempio, pur ricorrendo l'attenuante di cui all'ultimo comma dell'articolo 4, e quindi eventualmente applicandosi la sola pena pecuniaria, comunque conseguiranno le pene accessorie previste dall'articolo 6, in quanto in tale norma non è prevista alcuna diversificazione in ragione della quantità o della specie della pena principale. Anche in questo caso le iniquità ci sembrano, dunque, evidenti.

Per concludere, signor presidente, onorevoli colleghi, crediamo che, considerato lo stato attuale della giurisprudenza, soltanto il legislatore – con norme nuove e chiare, che traggano frutto dall'esperienza fin qui maturata – possa risolvere definitivamente le questioni legate alla legge n. 516.

Si pongano in essere, quindi, leggi penali severe, coerentemente con l'importanza degli interessi collettivi tutelati e della gravità dell'offesa ad essi arrecata, ma si tenga sempre presente che ogni persona, qualunque sia il suo rapporto con lo Stato, ha diritto alla chiarezza delle leggi e la legge n. 516, in molte sue parti, non appare per niente chiara.

GIANLUIGI CERUTI. Il relatore ha ampiamente illustrato le ragioni per le quali la legge n. 516 necessita di una radicale modifica in alcune sue parti, in particolare all'ultimo comma dell'articolo 2. Inoltre, il collega Auleta è testé ritornato su talune questioni affrontate dal relatore con richiami alla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione per quanto concerne, in modo particolare, il punto 7 dell'articolo 4, che certamente non stabilisce situazioni di certezza del diritto. Ritengo che quest'ultima disposizione richieda una riflessione più ampia ed approfondita, e quindi ribadisco l'inopportunità che al riguardo si provveda subito.

È invece essenziale ed urgente modificare l'ultimo comma dell'articolo 2, e perciò vorrei soffermarmi brevemente sul trattamento giuridico-penale del sostituto di imposta, ivi previsto.

È senz'altro necessario elaborare rapidamente una disciplina diversa di tale trattamento. Il relatore ha riferito sull'enorme mole di contenzioso accumulatosi fino ad una certa data: per quanto ci è dato di conoscere dagli ispettorati compartimentali delle imposte dirette, i procedimenti giudiziari penali relativi soltanto al predetto articolo 2, ultimo comma, hanno raggiunto il numero di 200 mila, colpendo prevalentemente contribuenti sprovveduti, che si erano affidati a consulenti fiscali, che possono incorrere (possiamo confermarlo in base alla nostra stessa esperienza) in ritardi. Questi però dipendono prevalentemente da vere e proprie sviste, e non sono certamente indici di pericolosità fiscale: inoltre, si tratta per lo più di ritardi di pochi giorni e che si riferiscono ad importi modesti.

Occorre quindi stabilire con urgenza due criteri, fondamentalmente (così come propongono i vari progetti di legge, compreso il n. 3427, di iniziativa mia e del collega Lanzinger): la soglia quantitativa ed il lasso di tempo in cui si integra l'illecito penale.

La maggior parte dei casi già giudicati dall'autorità giudiziaria, o alla sua attenzione, sono emersi al momento della presentazione del modello 770, ed è stato lo stesso contribuente a denunciare il ritardo o l'omissione in cui era incorso. Ritengo che in questi casi non si possa parlare di evasione fiscale, in quanto l'evasore è appunto chi evade un reddito,

non chi lo denuncia all'amministrazione finanziaria; perciò credo che si debba procedere rapidamente alla definizione di una normativa seria e civile, che punisca la vera evasione e non questi illeciti di modesta rilevanza sociale.

Ricordo infine che, con la nostra proposta di legge, avevamo ritenuto opportuno, per contiguità di disciplina, unificare il termine per il versamento alla posta con quello per il versamento all'esattoria delle imposte dirette (oggi diversi), per non dar luogo a sperequazioni di trattamento tra coloro che versano nei due uffici.

PRESIDENTE. Mi sembra, onorevoli colleghi, che dal dibattito sia emersa l'esigenza di definire un nuovo sistema, che superi la legislazione dell'emergenza, giacché noi non abbiamo più bisogno – se mai lo abbiamo avuto – di leggi che funzionino a seconda dei reati che vengono commessi; infatti, una buona legge funziona, anche quando prevede la sanzione delle manette, a seconda del minor numero di persone che viene arrestato, e non del maggior numero di esse: perché poi nel caso specifico le manette non le ha avute quasi nessuno, e quando sono state messe, sono capitate quasi sempre ai « poveri cristi », ed abbiamo avuto una persecuzione, per le ambiguità giustamente ricordate in questa sede dal relatore e dai colleghi intervenuti, che non dà la certezza del diritto.

Infatti, le interpretazioni della legge – soprattutto per quanto attiene all'esistenza della tipologia della frode, e cioè con riguardo al punto 7 dell'articolo 4 della legge n. 516 del 1982 – hanno dato la sensazione che l'ambiguità del Parlamento, nel non aver collocato l'avverbio « fraudolentemente », abbia determinato qua e là interpretazioni della legge che, obiettivamente, sono diverse da tribunale a tribunale.

Ciò attiene non tanto alle dimensioni quantitative delle somme, ma al fatto che alcuni giudici hanno proceduto – a mio avviso – con correttezza, però nell'ambito di un disposto ambiguo del legislatore: perciò, per essi era decisivo – correttamente – considerare quale fosse la portata della somma rispetto, per così dire, al bilancio, non essendo evidentemente in sé valida la cifra di 3 o di 30 o di 300 milioni, ma dovendosi piuttosto vedere se chi ha compiuto una frode per 3 milioni avesse un reddito di 30 milioni, se chi l'ha compiuta per 30 milioni lo avesse di 300 e se chi l'ha compiuta per 300 milioni lo avesse di 3 mila.

Tutto ciò però, in ordine a procedimenti del tribunale di Bologna (ed il sottosegretario Babbini, qui presente, ha letto al riguardo i giornali), ha determinato in alcuni casi – come quello relativo alla fede di investimento – uno scioglimento delle ambiguità contenute nella legge da parte dei pubblici ministeri nel senso di un rinvio a giudizio, e da parte dei tribunali in quello di una completa assoluzione. E la bella conseguenza è che le nostre ambiguità di legislatori, paragonabili a quelle che abbiamo posto in essere quando non siamo riusciti ad andare al di là della formulazione « ad ogni effetto », di cui all'articolo 14 di una cosiddetta legge di condono (per cui il Parlamento intende fare leggi chiare, però si creano ambiguità, ed il Governo non contribuisce a sciogliere), ogni giudice le interpreta come crede. Vi sono quindi imprese che vengono portate sul banco degli imputati con pregiudizio per la loro attività, e soprattutto (lo dico perché so che ciò sta maggiormente a cuore ai commissari) per la libertà delle persone fisiche, che si trovano prima rinviate a giudizio e poi assolte, mentre si accumulano volumi di studi e soprattutto sentenze giurisprudenziali che gli onorevoli intervenuti hanno già richiamato.

Siamo ora in un momento decisivo, e prego il relatore ed il rappresentante del Governo di tener conto, se vogliono, anche di questo mio modesto contributo, affinché le norme del Parlamento, pur rispettando l'interpretazione attiva del magistrato, riconosciuta dal nostro ordinamento, siano tali da far sì che questa interpretazione non porti due magistrati ad esprimere, nella stessa città, sentenze

che fanno a pugni fra loro. In caso contrario, il cittadino italiano sarebbe convinto che la definizione del fondatore dell'economia politica, Adam Smith, ben si attagli al provvedimento di legge che stiamo esaminando, cioè ad una legge che prima ha creato il delitto, poi l'ha punito e alla fine l'ha amnistiato. Manca solo l'amnistia e, poiché sono un sostenitore del fatto che le ambiguità della legislazione (lo dico in qualità di deputato) non possano essere pagate dal cittadino, ritengo che bisognerebbe semmai chiamare in giudizio quei parlamentari che nel 1982 facevano parte del Parlamento; io non ero fra costoro, ma mi assocerei volentieri ad essi nell'essere rinviato a giudizio per aver approvato una legge che tanti problemi e tante ingiustizie ha creato.

Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

MARIO USELLINI, *Relatore*. Ringrazio i colleghi intervenuti nel dibattito, anche per gli apprezzamenti che hanno rivolto alla relazione da me svolta. Dalla sintesi degli interventi si può rilevare l'esigenza, manifestata dal collega Ceruti, di non esaminare le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 516. In proposito, debbo far rilevare al collega Ceruti che tale materia figura all'ordine del giorno in quanto contenuta espressamente nel provvedimento; quindi, potrebbe essere stralciata solamente in sede emendativa. Credo tuttavia che seguire questa strada come scelta preliminare significherebbe non esaminare il provvedimento; si creerebbe una situazione per la quale quella materia scomparirebbe dall'ordine del giorno della Commissione e dall'esame da parte della stessa.

Al di là di queste considerazioni, nel corso della mia relazione avevo rivolto ai colleghi l'invito ad esprimere una valutazione di ordine politico sulla possibilità di esaminare le questioni sostanziali. Mi sembra che nella maggioranza degli interventi sia stata fornita un'indicazione positiva, che condivido, circa l'esigenza di non intervenire per eccezioni ma attraverso una riflessione sistematica che ci consenta di trovare una risposta congrua al problema di sanzioni collegate a reati non di evasione ma di omesso versamento (come quelli dei sostituti d'imposta) e, nello stesso tempo, di definire in modo più adeguato i reati di frode, per i quali, come è stato osservato nel corso della discussione sulle linee generali, vi è forte incertezza nella giurisprudenza e obiettiva difficoltà da parte dei contribuenti.

La gravità, pur se diversa, appare anche per l'articolo 4, perché è soprattutto su di esso che si incentra oggi l'iniziativa dell'amministrazione, sostanzialmente orientata, per le sollecitazioni della giurisprudenza, ad accompagnare ogni avviso di accertamento con la denuncia penale. Pertanto la gravità è maggiore in questo caso che non nell'altra ipotesi, perché non solo le sanzioni sono più pesanti, ma avremmo creato un meccanismo nel quale non si comprenderebbe più l'esigenza di separare i procedimenti; infatti, se vi è un automatismo tale per cui ad ogni iniziativa corrisponde un procedimento penale, occorre pervenire all'unificazione del giudicato, stante l'inutilità di effettuare due accertamenti sulla problematica relativa all'imposta. Con ciò intendo affermare che mi sembra difficile non affrontare questa materia.

Nel corso della scorsa seduta avevo ricordato l'esistenza di un'iniziativa dei Ministeri di grazia e giustizia e delle finanze per la costituzione di una commissione; se quest'ipotesi è confermata, desidero sollecitare la disponibilità e la collaborazione del Governo in relazione a questa commissione in via di costituzione.

In conclusione, propongo che si proceda alla nomina di un comitato ristretto per valutare che tipo di impostazione dare alla soluzione legislativa da adottare, per esaminare più direttamente le questioni ed eventualmente per considerare, al termine di questa verifica, la possibilità che il relatore predisponga un testo unificato.

STEFANO DE LUCA, *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Non vi è dubbio che la materia affrontata nei provvedimenti in esame suscita parecchie perplessità e preoccupazioni non soltanto per i contribuenti, ma anche in considerazione del carico di lavoro che grava sull'amministrazione della giustizia, i cui uffici sono stati « inondati » di procedimenti penali, nonché per quanto concerne le difficoltà interpretative di taluni punti della legge n. 516.

Concordo con le preoccupazioni espresse dall'onorevole Usellini (che ringrazio particolarmente per l'attenta, puntuale ed approfondita relazione) nonché dagli altri componenti la Commissione. Vi è tuttavia un altro aspetto di perplessità che è di carattere più squisitamente amministrativo, connesso con le difficoltà che l'amministrazione finanziaria, ed in particolare i suoi rappresentanti, incontrano di fronte ad una situazione di incertezza, per quanto attiene alla responsabilità dei rappresentanti stessi. Tale situazione è caratterizzata anche da una certa tensione a causa dell'incertezza dei comportamenti che i funzionari debbono assumere, in relazione al maggior numero di procedimenti giudiziari.

A questo punto, sembra pertanto lecito domandarsi se, in considerazione dell'urgenza – rilevata anche dal Senato – di intervenire modificando le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge n. 516, sia più opportuno stralciare questa parte della normativa oppure ampliare la portata del provvedimento ed esaminare tutte le proposte di legge presentate.

Credo che il Governo possa comunque concordare con la proposta del relatore di nominare un comitato ristretto anche per sciogliere questo nodo; in ogni caso, tiene a sottolineare dal proprio punto di vista l'urgenza che si arrivi alla definizione di un testo. Si riserva quindi di partecipare ai lavori del comitato ristretto, per esprimere un parere sull'opportunità di esaminare tutta la materia oppure solo il punto che è stato già affrontato dal Senato. Il Governo si riserva anche di far conoscere in quella sede più dettagliatamente i propri intendimenti con riferimento alla domanda, posta dal relatore, circa la costituzione di una commissione incaricata di studiare la materia; probabilmente, se il Parlamento dovesse decidere di procedere immediatamente, la costituzione di una commissione governativa potrebbe risultare superflua.

Per il momento, mi limito a sottolineare l'esigenza che sulla materia si giunga rapidamente ad un qualche chiarimento, che è molto atteso anche per i contrasti giurisprudenziali davvero rilevanti, i quali hanno creato viva preoccupazione nei contribuenti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta del relatore di procedere alla costituzione di un comitato ristretto.

(È approvata).

Mi riservo di nominare i componenti il Comitato ristretto sulla base delle designazioni dei gruppi.

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali il 7 marzo 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO