

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

**per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernenti misure di razionalizzazione della finanza pubblica**

*Martedì 3 giugno 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.*

**La seduta comincia alle 20,20.**

### **Comunicazioni del Presidente.**

Il Presidente, Salvatore BIASCO, segnala l'opportunità, avanzata da molti dei componenti la Commissione, di avvalersi della facoltà di proroga consentita dall'articolo 3, comma 15, della legge delega. Ritiene opportuno ricomprendere nella proroga sia lo schema di decreto sui servizi autonomi di cassa che quelli sulla semplificazione e sulle consulte tributarie regionali.

La Commissione concorda.

**Schema di decreto legislativo in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale attuativo della delega di cui all'articolo 3, comma 120, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 - Relatore: Pasquini.**

*(Seguito dell'esame e conclusione - Parere favorevole con osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto in titolo, sospeso nella seduta del 29 maggio scorso.

Il senatore Gianfranco PASQUINI, relatore, precisa che il proprio schema di parere, già depositato (*vedi allegato*), deve essere integrato con le due seguenti ulteriori osservazioni:

« 8. È opportuno espungere dal testo del decreto legislativo sottoposto all'esame della Commissione quelle norme procedurali meglio definibili ed integrabili attraverso regolamenti e rafforzando l'azione delegificatrice già prevista in merito alle normative dei versamenti (articolo 8 comma 4, articolo 14 comma 3, articolo 15 comma 2) od alla integrazione o modificazione con regolamento del titolo 1°, capo 2° (Procedimento per la definizione degli accertamenti nelle imposte sui redditi e nell'imposta sul valore aggiunto) e capo 3° (Procedimento per la definizione di altre imposte indirette). L'invito telefonico a comparire, (articolo 6 comma 4 e articolo 12 comma 3), a parte i dubbi e le perplessità che solleva, è suscettibile di modifiche in relazione ai progressi delle tecnologie telematiche.

Il comma 2 dell'articolo 1, inoltre, andrebbe più propriamente inserito nel capo 3°, poiché si riferisce alla individuazione dei coobbligati cui spetta il diritto di ricorrere all'adesione.

Si tratta quindi di una norma squisitamente procedurale e non ordinamentale.

9. È opportuno che il Governo eserciti pienamente la delega di cui al punto 2 lettera *h*), nel senso di definire le cause ostative alla definizione dell'accertamento o conciliazione giudiziale. Esse debbono essere finalizzate alla esclusione di procedure che in determinate fattispecie di pericolosità fiscale rischierebbero di divenire premiali ».

Su invito del Presidente Salvatore BIASCO, il relatore PASQUINI si esprime sulle proposte emendative presentate dai componenti della Commissione. In particolare ritiene che debbano essere recepite le osservazioni della senatrice Helga THALER AUSSERHOFER (*vedi allegato*). Riguardo all'osservazione a firma del senatore Furio BOSELLO, si esprime negativamente per l'effetto premiale e depenalizzante a vantaggio del fallito che comporterebbe il recepimento della medesima. Quanto alla proposta del senatore Renato ALBERTINI, ne recepisce i primi quattro punti, dichiarandosi contrario ai restanti. In particolare, sottolinea l'opportunità di una normativa soltanto transitoria applicabile alle vertenze pendenti. Inoltre, pur concordando in linea di principio con l'osservazione riferita alla partecipazione dei comuni all'accertamento, fa rilevare che l'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 è riferito alle sole imposte dirette, mentre il provvedimento in esame concerne anche l'IVA. Dichiarò di recepire le osservazioni di cui al punto *a*), restando contrario a quella di cui alla lettera *b*) e ritenendo superflua quella di cui alla lettera *c*).

Il senatore Renato ALBERTINI precisa che per quanto riguarda la sua osservazione di cui alla lettera *b*), essa intende chiarire che, una volta definite le pratiche, di cui ai cosiddetti concordati Tremonti e Fantozzi, non può esservi riapertura delle medesime con effetti depenalizzanti.

Il senatore Gianfranco PASQUINI, *relatore*, per quanto riguarda le osservazioni a firma dei deputati BENVENUTO e

REPETTO, (*vedi allegato*), pur concordando sull'opportunità di un coordinamento con il testo dell'emanando decreto sulle sanzioni tributarie non penali, rileva che appare difficile configurare detta operazione di coordinamento con un testo che non ha ancora valore normativo. In ordine al rischio di un concordato « perenne » ritiene che per motivi di equità fiscale non sia opportuno limitare la portata delle disposizioni che consentono l'ulteriore esercizio dell'azione accertatrice. Passando all'esame delle proposte emendative a firma del deputato ARMANI ed altri, ritiene che possa essere recepita l'osservazione che tende ad integrare l'articolo 4 comma 2 dello schema di decreto nonché, anche per gli aspetti sostanziali, quella riferita al coordinamento con il decreto sulle sanzioni tributarie non penali. Quanto all'ipotesi di una più ampia rateazione, essa si trova già nello schema di parere predisposto. Dichiarò infine di essere contrario alle restanti proposte emendative.

Il deputato Massimo BERRUTI, sulla proposta del Presidente di procedere a votazione dello schema di parere presentato dal relatore, con l'eventuale effetto preclusivo, in caso di approvazione, delle restanti proposte di parere, chiede che si proceda alla votazione di tutte le osservazioni e proposte comunque presentate sul parere del relatore, ritenendo necessario che la Commissione debba esprimersi esplicitamente su ciascuna di esse.

Il senatore Antonio D'ALÌ sottolinea che è un diritto dei componenti della Commissione proporre emendamenti.

Il deputato Silvio LIOTTA osserva che, secondo una prassi consolidata in materia di pareri sugli atti del Governo, non è ammissibile la votazione di emendamenti alla proposta di parere del relatore, essendo rimesso a quest'ultimo valutare l'eventualità di una riformulazione del parere. Al relatore è sempre consentito, del resto, rinunciare al mandato, nel qual

caso il Presidente designa un altro relatore.

Il deputato Alessandro REPETTO dichiara di condividere le osservazioni del deputato Liotta anche sotto il profilo sostanziale.

Il senatore Furio BOSELLO rileva che una interpretazione non rigida della procedura appare funzionale, specialmente nel caso concreto, ad un migliore assolvimento da parte della Commissione dei propri compiti. Per quanto riguarda la propria proposta ne raccomanda l'approvazione, osservando che il parere contrario espresso dal relatore appare di tipo « ministeriale ».

Il Presidente Salvatore BIASCO, ritenendo di dover aderire alle modalità di votazione proposte dal deputato BERRUTI e dai senatori D'ALÌ e BOSELLO, pone in votazione le proposte emendative presentate dal deputato ARMANI ed altri, limitatamente alle parti non accolte dal relatore. Vengono pertanto posti in votazione gli emendamenti (*vedi allegato*) relativi all'articolo 2, comma 2, all'articolo 2, comma 4, lettera a), all'articolo 2 comma 4, lettera b), all'articolo 3, all'articolo 6, comma 3, all'articolo 7, comma 1, all'articolo 8, per il quale interviene a favore il senatore D'ALI', all'articolo 14, comma 5, ed all'articolo 8, comma 2, limitatamente al secondo e terzo periodo, che risultano respinti.

Il Presidente Salvatore BIASCO pone successivamente in votazione, su richiesta del senatore BOSELLO, le osservazioni dal medesimo presentate (*vedi allegato*) al parere del relatore che, contrario quest'ultimo, vengono respinte.

Il Presidente Salvatore BIASCO, su richiesta del presentatore, pone indi in votazione le proposte emendative presentate dal senatore ALBERTINI e non accolte dal relatore, concernenti le osservazioni sui punti 2 e 4 della proposta di parere e le ulteriori osservazioni contras-

segnate con le lettere b) e c) (*vedi allegato*) che vengono respinte.

Il deputato Massimo BERRUTI, intervenendo per dichiarazione di voto, ritiene che il provvedimento configuri in realtà un « non concordato ». Dopo aver premesso che l'atto in questione ha natura transattiva, contesta la possibilità per l'amministrazione finanziaria di « recedere » dal contratto attraverso una non meglio precisata acquisizione di elementi nuovi. Ritiene inoltre che il provvedimento violi la delega conferita al Governo per la mancata previsione delle cause ostative, cui era subordinata la riapertura del concordato nella legge delega medesima. Al riguardo, osserva che dalla legge delega si evince chiaramente che le condizioni ostative sono riconducibili alle fattispecie di doloso occultamento da parte del contribuente di dati ed elementi che avrebbero determinato un diverso accertamento. Non comprende l'atteggiamento di chiusura della maggioranza sulla questione, riguardo alla quale ritiene che sussista un margine di accoglibilità. Per quanto riguarda l'articolo 17, comma terzo, ritiene che tale disposizione configuri una sorta di subdelega non consentita dall'ordinamento. Osserva che la procedura dell'accertamento con adesione può effettivamente diventare una sorta di condono permanente, considerata la facoltà discrezionale dell'amministrazione finanziaria di scegliere il contribuente nei cui confronti riaprire la procedura medesima. Ritiene, inoltre, che una volta operato un accertamento di tipo sintetico che, per sua natura, è basato su un criterio forfettario, non sia logicamente possibile operare un accertamento ulteriore basato sull'acquisizione di elementi nuovi. Ribadisce l'opportunità di rendere facoltativa la garanzia fideiussoria in quanto l'obbligatorietà disincentiva il contribuente dal ricorso alla procedura del concordato. Conclude, dichiarando il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Il senatore Renato ALBERTINI si dichiara insoddisfatto per il rigetto da parte

del relatore di alcune sue qualificanti proposte. In particolare, osserva che è pericoloso consentire con una normativa anche di tipo transitorio l'estensione del concordato a gradi del giudizio successivo al primo. Ribadisce l'opportunità che i comuni siano coinvolti nell'accertamento dei grandi tributi nazionali essendo gli stessi depositari della maggior parte degli elementi utili a tale fine. Sottolinea la necessità che siano introdotte rigorose norme di controllo sui dipendenti dell'amministrazione finanziaria. Per quanto concerne la previsione di condizioni ostative rileva, in disaccordo con il deputato Berruti, che la finalità delle stesse è di impedire, in particolari casi, il verificarsi di effetti di natura premiale e non già la riapertura di un concordato. Dopo aver espresso l'auspicio che l'amministrazione finanziaria operi in modo sistematico l'accertamento individuale, dichiara di astenersi.

Il senatore Sergio ROSSI esprime il voto contrario del gruppo della Lega Nord, ritenendo che il provvedimento sull'accertamento induttivo sia preliminare a quello sull'accertamento con adesione. Sarebbe, pertanto, opportuno sospendere l'esame di questo schema di decreto in attesa del primo. In particolare, con riferimento all'articolo 2, comma quarto, dello schema di decreto, ritiene che debba essere esclusa la riapertura dell'accertamento nell'ipotesi di cui alle lettere *b)* e *c)*. Infine, per quanto concerne l'articolo 17, questo avrebbe dovuto indicare in modo espresso tutte le norme abrogate.

Il Presidente Salvatore BIASCO pone in votazione il parere nel testo così riformulato dal relatore:

« La Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernenti misure di razionalizzazione della finanza pubblica,

esaminato lo schema di decreto legislativo in materia di accertamento con

adesione e di conciliazione giudiziale emanato in esecuzione dell'articolo 3, comma 120, della legge 23 dicembre 1996, n. 662,

ritiene che l'esercizio della delega sia avvenuto per larga parte entro i limiti di cui all'articolo 3, comma 120, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e che lo schema di decreto legislativo corrisponda in buona misura alle finalità della revisione organica della disciplina dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale indicate nel comma 120 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Queste finalità sono la semplificazione, l'ampliamento dell'ambito applicativo, la depenalizzazione dei reati contravvenzionali, anche agli effetti della instaurazione di un clima di fiducia tra fisco e contribuente, un'azione di deterrenza nei confronti delle controversie fiscali, al fine di rendere più celere, trasparente e certa la giustizia tributaria e il gettito atteso dall'Erario. La Commissione, pertanto,

esprime, complessivamente,

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1. All'articolo 4 comma 2 dopo le parole « che non aderiscono alla definizione » inserire « o che, benché ritualmente convocati secondo le precedenti modalità non hanno partecipato al contraddittorio ».

2. Il ricorso all'accertamento con adesione non è limitato al solo ambito della rettifica delle dichiarazioni dei redditi già presentate. In conseguenza di ciò la lettera *a)*, comma 1, dell'articolo 5, va così riformulata: « *a)* i periodi di imposta suscettibili di accertamento ».

3. L'invito a comparire che l'ufficio deve formulare entro 15 giorni dalla ricezione dell'istanza, si riferisce solo ai contribuenti nei cui confronti sia stato notificato avviso di accertamento o di rettifica. Di conseguenza il comma 4 dell'articolo 6 va così riformulato: « entro

15 giorni dalla ricezione dell'istanza di cui al comma 2, l'ufficio, anche telefonicamente, formula al contribuente l'invito a comparire. Fino all'attivazione dell'ufficio delle entrate, la definizione ha effetto ai soli fini del tributo che ha formato oggetto di accertamento. All'atto del perfezionamento della definizione, l'avviso di cui al comma 2 perde efficacia ».

4. La competenza alla definizione con adesione del contribuente, riconosciuta all'ufficio delle imposte sul valore aggiunto, se la definizione ha ad oggetto esclusivamente fattispecie rilevanti, ai fini di tale imposta, e fino all'entrata in funzione dell'ufficio delle entrate, si intende limitata ai contribuenti nei cui confronti sia stato notificato avviso di accertamento di rettifica non preceduto dall'invito a comparire. Di conseguenza il comma 3 dell'articolo 4 va così riformulato: « Fino all'entrata in funzione dell'ufficio delle entrate sono competenti l'ufficio distrettuale delle Imposte Dirette ovvero, nei casi disciplinati dall'articolo 6, comma 2, l'ufficio dell'imposta sul valore aggiunto, se la definizione ha ad oggetto esclusivamente fattispecie rilevanti ai fini di tale imposta ».

5. Relativamente alla conciliazione giudiziale, si raccomanda la predisposizione di un regime transitorio, relativo alla definizione delle controversie pendenti presso le Commissioni Tributarie Provinciali per le cause per le quali si è già tenuta la prima udienza e presso le Commissioni tributarie Regionali. La riforma del processo tributario richiede, per una affermazione dei principi di equità e di certezza del rapporto tributario cui si ispira, una riduzione strutturale del contenzioso che, attualmente, si stima in 3.200.000 controversie pendenti.

6. È opportuno prevedere un versamento rateale maggiormente diluito nel tempo per la somma dovuta per effetto dell'adesione o della conciliazione. Per somme consistenti (superiori a 100 milioni) si potrebbe prevedere un pagamento fino a un massimo di 12 rate trimestrali,

con la relativa corresponsione degli interessi. È superfluo aggiungere che comunque eventuali modifiche nel decreto legislativo, che tenessero conto di questa raccomandazione, non potrebbero non avere ripercussioni sulla relazione tecnica e sui conseguenti problemi di copertura di bilancio, dato che il gettito previsto con la legge finanziaria '97, è già stato appostato al fondo costituito nello stato di previsione del Ministero delle Finanze, in attuazione dell'articolo 3, comma 196, della legge n. 549 del 1995.

7. L'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale riformati potranno affermarsi e corrispondere alle finalità per le quali sono stati predisposti attraverso una azione di qualificazione dell'Amministrazione Finanziaria volta ad una maggiore efficienza. Risulta fondamentale, a questo proposito, garantire la qualità dell'accertamento, come elemento basilare per ottenere i risultati attesi. L'accertamento deve avere una solida, seria ed attendibile base di riferimento per l'adesione e per agire da deterrente nei confronti delle controversie. La Commissione ritiene elementi fondamentali, a questo proposito, gli studi di settore, l'esercizio effettivo dell'autotutela da parte dell'Amministrazione Finanziaria che è stata di recente disciplinata (DMF 11/2/97 n. 373), la responsabilizzazione e l'incentivazione dell'attività di verifica, il conferimento di responsabilità al personale del proprio operato (articolo 2-*septies* della legge 30 novembre 1994 n. 656) ed il riconoscimento di incentivi economici, non legati all'entità dell'accertato, bensì all'ammontare dell'incassato. Nella piena condivisione di una necessaria ed indispensabile azione di delegificazione, si ritiene che questi indirizzi, oltre alle tante questioni di carattere operativo che si aprono, siano da introdurre attraverso le apposite direttive del Ministero delle Finanze, redatte in modo chiaro e trasparente ed emanate in tempi utili, nell'esercizio delle funzioni di propria competenza, ai sensi della legge 400 del 1988.

8. L'esclusione dei comuni dalla partecipazione all'accertamento dei redditi delle persone fisiche (articolo 4, comma 4) può essere giustificata solo dal fatto che ciò comporterebbe l'uscita dalla previsione di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/73 (accertamento II.DD. e IVA) ed inoltre dalla incompatibilità dell'accertamento con adesione, così come configurato, con l'invio della proposta al Comune. È vero che questa facoltà dei Comuni è caduta nell'oblio, che i Comuni sono interessati ai tributi per i quali è prevista una partecipazione al gettito, che la dimensione comunale non è certamente quella più indicata, in tempi di mercato globale e di internazionalizzazione dell'economia, per accertare i redditi dei contribuenti medio-grandi. Tutto ciò premesso, motivi di opportunità avrebbero consigliato di sancire questa esclusione in un contesto di riforma della finanza locale e di provvedimenti volti a garantire l'autonomia impositiva degli enti locali.

9. È opportuno espungere dal testo del decreto legislativo sottoposto all'esame della Commissione quelle norme procedurali meglio definibili ed integrabili attraverso regolamenti e rafforzando l'azione delegatrice già prevista in merito alle normative dei versamenti (articolo 8 comma 4, articolo 14 comma 3 articolo 15 comma 2) od alla integrazione o modificazione con regolamento del titolo 1°, capo 2° (Procedimento per la definizione degli accertamenti nelle imposte sui redditi e nell'imposta sul valore aggiunto) e capo 3° (Procedimento per la definizione

di altre imposte indirette). L'invito telefonico a comparire, (articolo 6 comma 4 e articolo 12 comma 3), a parte i dubbi e perplessità che solleva, è suscettibile di modifiche in relazione ai progressi delle tecnologie telematiche. Il comma 2 dell'articolo 1, inoltre, andrebbe più propriamente inserito nel capo 3°, poichè si riferisce alla individuazione dei coobbligati cui spetta il diritto di ricorrere all'adesione. Si tratta quindi di una norma squisitamente procedurale e non ordinamentale.

10. È opportuno che il Governo eserciti pienamente la delega di cui al punto 2 lettera *h*), nel senso di definire le cause ostative alla definizione dell'accertamento o conciliazione giudiziale. Esse debbono essere finalizzate alla esclusione di procedure che in determinate fattispecie di pericolosità fiscale rischierebbero di divenire premiali.

11. Lo schema di decreto legislativo, a proposito delle sanzioni da applicare nella conciliazione giudiziale, fa riferimento a quelle irrogate dagli uffici e non al minimo previsto dalla legge attualmente in vigore. Si tratta di materia regolamentata nella riforma del regime sanzionatorio, come previsto dall'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. la Commissione auspica un coordinamento con il decreto delegato sulla riforma delle sanzioni tributarie non penali ».

La Commissione approva.

**La seduta termina alle 22,15.**

## ALLEGATO 1

**Proposta di parere presentata dal relatore, senatore Pasquini.**

La Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernenti misure di razionalizzazione della finanza pubblica,

esaminato lo schema di decreto legislativo in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale emanato in esecuzione dell'articolo 3, comma 120, della legge 23 dicembre 1996, n. 662,

ritiene che l'esercizio della delega è avvenuto entro i limiti di cui all'articolo 3, comma 120, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e che lo schema di decreto legislativo corrisponde alle finalità della revisione organica della disciplina dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale. Queste finalità sono la semplificazione, l'ampliamento dell'ambito applicativo. La depenalizzazione dei reati contravvenzionali, anche agli effetti della instaurazione di un clima di fiducia tra fisco e contribuente, un'azione di deterrenza nei confronti delle controversie fiscali, al fine di rendere più celere, trasparente e certa la giustizia tributaria e il gettito atteso dall'Erario. La Commissione, pertanto,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

con le seguenti osservazioni:

1. Il ricorso all'accertamento con adesione non è limitato al solo ambito della rettifica delle dichiarazioni dei redditi già presentate. In conseguenza di ciò la lettera *a*), comma 1, dell'articolo 5, va così riformulata: « *a*) i periodi di imposta suscettibili di accertamento ».

2. L'invito a comparire che l'ufficio deve formulare entro 15 giorni dalla ricezione dell'istanza. Si riferisce solo ai contribuenti nei cui confronti sia stato notificato avviso di accertamento o di rettifica. Di conseguenza il comma 4 dell'articolo 6 va così riformulato: « entro 15 giorni dalla ricezione dell'istanza di cui al comma 2, l'ufficio, anche telefonicamente, formula al contribuente l'invito a comparire. Fino all'attivazione dell'ufficio delle entrate, la definizione ha effetto ai soli fini del tributo che ha formato oggetto di accertamento. All'atto del perfezionamento della definizione, l'avviso di cui al comma 2 perde efficacia ».

3. La competenza alla definizione con adesione del contribuente, riconosciuta all'ufficio delle imposte sul valore aggiunto, se la definizione ha ad oggetto esclusivamente fattispecie rilevanti, ai fini di tale imposta e fino all'entrata in funzione dell'ufficio delle entrate, si intende limitata ai contribuenti nei cui confronti sia stato notificato avviso di accertamento di rettifica non preceduto dall'invito a comparire. Di conseguenza il comma 3 dell'articolo 4 va così riformulato: « Fino all'entrata in funzione dell'ufficio delle entrate sono competenti l'ufficio distrettuale delle Imposte Dirette ovvero, nei casi disciplinati dall'articolo 6, comma 2, l'ufficio dell'imposta sul valore aggiunto, se la definizione ha ad oggetto esclusivamente fattispecie rilevanti ai fini di tale imposta ».

4. Relativamente alla conciliazione giudiziale, si raccomanda la predisposizione di un regime transitorio, relativo alla definizione delle controversie pendenti presso le Commissioni Tributarie Provinciali per le cause per le quali si è

già tenuta la prima udienza e presso le Commissioni Tributarie Regionali. La riforma del processo tributario richiede, per una affermazione dei principi di equità e di certezza del rapporto tributario cui si ispira, una riduzione strutturale del contenzioso che, attualmente, si stima in 3.200.000 controversie pendenti.

5. È opportuno prevedere un versamento rateale maggiormente diluito nel tempo per la somma dovuta per effetto dell'adesione o della conciliazione. Per somme consistenti (superiori a 100 milioni) si potrebbe prevedere un pagamento fino a un massimo di 12 rate trimestrali, con la relativa corresponsione degli interessi. È superfluo aggiungere che comunque eventuali modifiche nel decreto legislativo, che tenessero conto di questa raccomandazione, non potrebbero non avere ripercussioni sulla relazione tecnica e sui conseguenti problemi di copertura di bilancio, dato che il gettito previsto con la legge finanziaria '97, è già stato appostato al fondo costituito nello stato di previsione del Ministero delle Finanze, in attuazione dell'articolo 3, comma 196, della legge n. 549 del 1995.

6. L'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale riformati potranno affermarsi e corrispondere alle finalità per le quali sono stati predisposti attraverso una azione di qualificazione dell'Amministrazione Finanziaria volta ad una maggiore efficienza. Risulta fondamentale, a questo proposito, garantire la qualità dell'accertamento, come elemento basilare per ottenere i risultati attesi. L'accertamento deve essere una solida, seria ed attendibile base di riferimento per l'adesione e per agire da deterrente nei confronti delle controversie. La Commissione ritiene elementi fondamentali, a

questo proposito, gli studi di settore, l'esercizio effettivo dell'autotutela da parte dell'Amministrazione Finanziaria che è stata di recente disciplinata (DMF 11/2/97 n. 373), l'incentivazione dell'attività di verifica, il riconoscimento al personale di incentivi economici, non legati all'entità dell'accertato, bensì all'ammontare dell'incassato. Nella piena condivisione di una necessaria ed indispensabile azione di delegificazione, si ritiene che questi indirizzi, oltre alle tante questioni di carattere operativo che si aprono, siano da introdurre attraverso le apposite direttive del Ministero delle Finanze, nell'esercizio delle funzioni di propria competenza, ai sensi della legge 400 del 1988.

7. L'esclusione dei comuni dalla partecipazione all'accertamento dei redditi delle persone fisiche (articolo 4, comma 4) può essere giustificata solo dal fatto che ciò comporterebbe l'uscita dalla previsione di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/73 (accertamento II.DD. e IVA) ed inoltre dalla incompatibilità dell'accertamento con adesione, così come configurato, con l'invio della proposta al Comune. È vero che questa facoltà dei Comuni è caduta nell'oblio, che i Comuni sono interessati ai tributi per i quali è prevista una partecipazione al gettito, che la dimensione comunale non è certamente quella più indicata, in tempi di mercato globale e di internazionalizzazione dell'economia per accertare i redditi dei contribuenti medio-grandi. Tutto ciò premesso, motivi di opportunità avrebbero consigliato di sancire questa esclusione in un contesto di riforma della finanza locale e di provvedimenti volti a garantire l'autonomia impositiva degli enti locali.

## ALLEGATO 2

**Osservazioni sullo schema di decreto legislativo proposte dai deputati  
Benvenuto e Repetto.**

All'articolo 2, comma 4, si valuti l'opportunità di limitare la portata delle disposizioni che consentono l'ulteriore esercizio dell'azione accertatrice da parte degli uffici dell'amministrazione finanziaria anche a seguito della definizione. Ciò allo scopo di evitare l'inserimento di disposizioni che potrebbero determinare condizioni di incertezza in ordine all'esito conclusivo della definizione mediante accertamento con adesione, tali da disincen-

tivare il ricorso al medesimo istituto. In tal caso la possibilità di procedere ad ulteriori accertamenti potrebbe rilevarsi pregiudizievole anche per la stessa amministrazione finanziaria, non consentendo l'acquisizione del maggior gettito atteso dal più intenso utilizzo dell'accertamento con adesione.

Benvenuto, Repetto.

## TESTO MINISTERO

## ART. 14.

6. In caso di avvenuta conciliazione le sanzioni amministrative si applicano nella misura di un terzo delle somme irrogate.

## TESTO PROPOSTO

## ART. 14.

6. In caso di avvenuta conciliazione le sanzioni amministrative si applicano nella misura di un terzo del minimo previsto dalla legge.

Le sanzioni devono essere commisurate al minimo di quelle previste dalla legge e non di quelle irrogate dagli uffici per i seguenti motivi:

- 1) Il precedente testo (cioè quello attualmente in vigore) stabilisce la sanzione nella misura di un terzo del minimo previsto dalla legge;
- 2) la misura di un terzo della somma irrogata può anche essere superiore all'imposta conciliata, anche la sanzione irrogata è nella misura massima (es.: quattro volte l'imposta);
- 3) nell'accertamento con adesione, le sanzioni nella misura di un quarto sono commisurate al minimo previsto dalla legge.

Benvenuto, Repetto.

ALLEGATO 3

**Proposte emendative presentate dalla senatrice Thaler Ausserhofer  
alla proposta di parere del senatore Pasquini.**

Al punto 6, sostituire le parole da: « l'incentivazione dell'attività » a « bensì all'ammontare dell'incassato » con le seguenti: « la responsabilizzazione e l'incentivazione dell'attività di verifica il conferimento di responsabilità al personale per il loro operato (Art. 2-*septies* della legge 30 novembre 1994 n. 656) ed il riconoscimento di incentivi economici non legati

all'entità dell'accertato, bensì all'ammontare dell'incassato ».

Al punto 6, dopo le parole: « apposite direttive del Ministero delle Finanze » inserire le seguenti: « redatte in modo chiaro e trasparente ed emanate in tempi utili ».

Thaler.

## ALLEGATO 4

**Osservazioni presentate dal senatore Bosello alla proposta di parere  
del senatore Pasquini.**

Alla proposta di parere presentata dal relatore Sen. PASQUINI.

Ribadendo le osservazioni critiche allo schema di decreto delegato sull'accertamento con adesione e conciliazione giudiziale formulate in sede di discussione generale devo rilevare che nella relazione del Sen. PASQUINI non vi è riferimento alla richiesta, avanzata dai rappresentanti dell'ordine dei Dottori Commercialisti in occasione dell'audizione promossa dalla Commissione, concernente la definizione degli accertamenti con adesione da parte dei soggetti sottoposti a procedure concorsuali. Ed invero mentre può essere accettato il principio che l'accertamento con l'adesione si perfeziona con il pagamento per i contribuenti in genere, è di evidenza solare la impossibilità giuridica che ciò possa avvenire per i contribuenti soggetti a procedure concorsuali e in particolare in caso di fallimento. A parte i dubbi di legittimità costituzionale che comporta la scelta effettuata dal legislatore delegato, attesa la violazione del principio di eguaglianza o meglio l'ingiui-

ustificata esclusione di una categoria di soggetti passivi dall'accertamento con adesione, è appena il caso di rilevare come sia proprio la permanenza di un rapporto tributario a impedire la chiusura di moltissime procedure concorsuali (sostanzialmente fallimenti). Si tratta probabilmente di grandezza dell'ordine di decine di migliaia di procedure. Ora la proposta dei Dottori Commercialisti di equiparare al pagamento la ammissione al passivo pare a me assolutamente ragionevole. Senza alcuna riduzione di gettito per l'erario essa consentirebbe la chiusura di moltissime procedure, realizzerebbe la parità sostanziale fra soggetti « normali » e soggetti sottoposti a procedure concorsuali ecc. Trattandosi di proposta ragionevole e giuridicamente ineccepibile non resta che formulare l'auspicio che di essa si tenga conto non solo nel parere definitivo ma anche - e soprattutto - nella definitiva formulazione del decreto sottoposto all'esame di questa Commissione.

Bosello.

## ALLEGATO 5

**Proposte emendative alla proposta di parere sullo schema di decreto legislativo di revisione organica della disciplina dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale emanato in esecuzione dell'articolo 3 comma 120 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 presentato dal senatore Pasquini.**

All'articolo 2 comma 2, la definizione dell'accertamento non rileva ai fini dell'ICIAP ed agli effetti extra tributari, fatta eccezione per i contributi assistenziali e previdenziali. Data l'incerta natura dell'IRAP sarebbe opportuno definire fin d'ora gli effetti su quest'ultima imposta, la cui entrata in vigore comporterà l'abolizione dell'ICIAP. Si deve ritenere che non siano state tenute presenti esigenze di coordinamento.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'alì, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 2 comma 4 la lettera a) va sostituita dalla seguente: « a) in presenza di condizioni ostative alla definizione, limitatamente agli elementi, dati e notizie occultati intenzionalmente, di cui l'ufficio è venuto a conoscenza, o di un maggior reddito, superiore al 50% del reddito definito e comunque non inferiore a 150 milioni di lire ».

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'alì, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 2 comma 4, sopprimere la lettera b).

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'alì, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 2 comma 5 e all'articolo 3 comma 3 occorre un necessario coordinamento con il decreto delegato sulle sanzioni tributarie non penali.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'alì, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 3 occorre prevedere espressamente la facoltà di intervento da parte della Direzione delle Entrate in caso di eventuale disaccordo per divergenza di opinioni fra l'ufficio imposte dirette e l'ufficio IVA.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'alì, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 4 comma 2 dopo le parole « che non aderiscono alla definizione » inserire « o che, benché ritualmente convocati secondo le precedenti modalità non hanno partecipato al contraddittorio senza addurre giustificante motivo ».

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'alì, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 6 comma 3 occorre prevedere che la sospensione operi auto-

maticamente fino al giorno del contraddittorio.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'ali, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 7 comma 1 dopo le parole « sottoscritto dal contribuente » occorre inserire le parole « o da un suo rappresentante abilitato (ex articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 600/73 ovvero ex articolo 12 del decreto-legge 546/92) munito di idonea procura speciale autenticata da un professionista o dal rappresentante dell'associazione di categoria. Nell'ipotesi di cui all'articolo 4 comma 2 dovrà risultare la sottoscrizione dei soci o dei loro rappresentanti ovvero del loro rappresentante ».

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'ali, Pa-  
store, Pedrizzi.

All'articolo 8 la previsione del tasso di interesse da corrispondere sulla rateizzazione deve essere commisurato al tasso di inflazione non maggiorato.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'ali, Pa-  
store, Pedrizzi.

Articolo 14 comma 5 occorre prevedere la possibilità della conciliazione giu-

diziale anche in sede di secondo grado di giudizio.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'ali, Pa-  
store, Pedrizzi.

Articolo 15 occorre un necessario coordinamento con il decreto delegato sulle sanzioni tributarie non penali.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'ali, Pa-  
store, Pedrizzi.

È opportuno prevedere un versamento rateale maggiormente diluito nel tempo per la somma dovuta per effetto dell'adesione o della conciliazione, per somme consistenti (superiori a cento milioni) si potrebbe prevedere un pagamento fino ad un massimo di 36 rate mensili, con la relativa corresponsione degli interessi al saggio legale. È opportuno prevedere altresì che la garanzia di cui all'articolo 8 comma 2 sia facoltativamente e non obbligatoriamente richiedibile dall'ufficio, limitatamente all'ipotesi in cui l'ufficio stesso ravvisi fondati elementi di possibile insolvenza del soggetto tributario. Tale garanzia può essere prestata, eventualmente, con diverse modalità.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'ali, Pa-  
store, Pedrizzi.

## ALLEGATO 6

**Proposte emendative presentate dal senatore Renato Albertini  
alla proposta di parere presentata dal senatore Pasquini.**

Nella prima riga del parere anteporre alla parola: « favorevole » la parola: « complessivamente ».

Nella seconda riga dopo le parole: « è avvenuto » aggiungere: « per larga parte ».

Nella terza riga anteporre alle parole « alle finalità » le parole: « in buona misura ».

Nella quarta riga dopo le parole: « conciliazione giudiziale » aggiungere le parole: « indicate nel comma 120 - articolo 3 legge 23 dicembre 1996, n. 662 ».

Cancellare il punto 2 delle osservazioni proposte dal relatore.

Cancellare il punto 4 delle osservazioni proposte dal relatore.

Sostituire il punto 7 delle osservazioni proposte dal relatore con il seguente: « deve essere cancellato il comma 4 dell'articolo 4 dello schema di decreto legislativo. Dichiarare inapplicabile l'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 24.9.1973 n. 600, oltre che esorbitare dalla delega conferita nell'articolo 3, comma 120 della legge 23 dicembre 1996 n.662, significa assumere una direzione di marcia opposta a quella necessaria per rendere più penetranti gli accertamenti fiscali. I Comuni sono depositari di una tale messe di dati fiscalmente rilevanti e sono nella condizione di acquisire più agevolmente e direttamente notizie utili per la costruzione del reddito del contribuente, per cui anziché estromettere dall'accertamento vanno messi nella condizione di operare più attiva-

mente in tale direzione, riservando loro una parte consistente delle maggiori entrate riscosse grazie alla loro iniziativa e chiamandoli a presiedere la commissione mista di cui all'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica 600/1973. Viene rivolto pertanto l'invito al Governo di presentare opportune proposte di legge in tal senso all'esame del Parlamento.

Aggiungere al testo del relatore le ulteriori seguenti osservazioni:

*a)* nel testo dello schema di decreto legislativo scompaiono le cause di esclusione dalla procedura con adesione richiamate nella lettera *b)* della norma di delega (comma 120 articolo 3 legge 662/19.96) e le « condizioni ostative alla definizione stessa » evocate dalla successiva lettera *h)* n.2. Anche se la relazione allo schema di decreto cita l'opportunità di armonizzare l'adesione (attualmente condizionata: alla conciliazione (che ha un ambito di applicazione più vasto), l'assenza di condizioni ostative non pare discendere da una corretta interpretazione dei criteri di delega: Si ritiene pertanto stante anche la scelta di attribuire agli uffici un più ampio margine di azione e di discrezionalità non prevedendo parametri cui informare l'adesione, che debbano essere rifiutate procedure comunque premiali in particolari casi di pericolosità fiscale, come ad esempio, si configura nel caso di un soggetto recidivo ad ottemperare ai profili obblighi fiscali, od in presenza dell'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria per i reati di cui agli articoli 2, commi 3 e 4 del DL n.429 del 1982 per i quali viene mantenuta la punibilità anche nella nuova disciplina dell'accertamento con adesione.

b) deve essere esplicitamente esclusa, nel testo del decreto legislativo, la possibilità per i contribuenti di utilizzare la deroga al principio di ultrattività delle norme finanziarie di cui all'articolo 20 della legge n. 4 del 1929, per sanare gli illeciti penali consumati in passato connessi a definizioni già avvenute attraverso il cosiddetto concordato Tremonti per gli anni 89/93 ed il cosiddetto concordato Fantozzi per l'anno 94.

c) l'introduzione di meccanismi di accertamento con adesione e quindi il riconoscimento agli uffici finanziari di

poteri di « gestione » della pretesa tributaria va accompagnata dalla previsione di forme di controllo sull'amministrazione finanziaria per non ripetere negative esperienze del passato in termini di correttezza amministrativa. Proposte in tal senso erano già state presentate negli anni passati. Si richiede l'impegno del Governo per una proposta rigorosa in tale direzione, da sottoporre all'esame del Parlamento in tempi rapidi.

Renato Albertini.

## ALLEGATO 7

**Proposta di parere presentata dal deputato Armani ed altri e dal senatore Biasco Francesco ed altri.****PARERE AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI REVISIONE ORGANICA DELLA DISCIPLINA DELL'ACCERTAMENTO CON ADESIONE E DELLA CONCILIAZIONE GIUDIZIALE EMANATO IN ESECUZIONE DELL'ART. 3 COMMA 120 DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996 N. 662**

La Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernente misure di razionalizzazione della finanza pubblica; esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo;

Premesso che

gli istituti dell'accertamento con adesione (concordato) e della conciliazione giudiziale sono certamente opportuni e condivisibili.

condizione necessaria per la loro efficacia é la certezza delle regole nei rapporti tra il fisco e il contribuente, presupposto essenziale per evitare la proliferazione del contenzioso;

**ESPRIME PARERE CONTRARIO**

per i motivi di cui appresso

Si riscontra che l'esercizio della delega é avvenuto per alcuni versi esorbitando e per altri non rispettando il contenuto, pur criticabile, della norma di delega (articolo 3 comma 120 della L.23 dicembre 1996, n. 662).

Sicché il risultato che scaturisce dal combinato fra la delega e il decreto legislativo vanifica in modo macroscopico l'obiettivo ispiratore dell'istituto privando dei contenuti giuridici che ne costituiscono la *ratio*, più volte evidenziati come espressa volontà del Parlamento.

In particolare il contrasto con la Legge delega e, quindi, con l'articolo 76 della Costituzione si evidenzia nei seguenti punti:

*a)* nella mancata previsione delle cause di esclusione dall'accertamento per adesione e dalla conciliazione giudiziale;

*b)* nella mancata previsione delle cause ostative all'adesione (lettera *h*) n. 2);

*c)* nella illegittima previsione della riapertura dell'accertamento in presenza di non specificati nuovi elementi anziché di cause ostative.

All'articolo 4 comma 2 dopo le parole « che non aderiscono alla definizione » inserire « o che, benché ritualmente convocati secondo le precedenti modalità non hanno partecipato al contraddittorio senza addurre giustificante motivo ».

All'articolo 6 comma 3 occorre prevedere che la sospensione operi automaticamente fino al giorno del contraddittorio.

All'articolo 7 comma 1 dopo le parole « sottoscritto dal contribuente » occorre inserire le parole « o da un suo rappresentante abilitato (ex articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 600(73 ovvero ex articolo 12 del decreto-legge 546/92) munito di idonea procura speciale autenticata da un professionista o dal rappresentante dell'associazione di ca-

tegoria. Nell'ipotesi di cui all'articolo 4 comma 2 dovrà risultare la sottoscrizione dei soci o dei loro rappresentanti ovvero del loro rappresentante ».

È opportuno prevedere un versamento rateale maggiormente diluito nel tempo per la somma dovuta per effetto dell'adesione o della conciliazione, per somme consistenti (superiori a cento milioni) si potrebbe prevedere un pagamento fino ad un massimo di 36 rate mensili, con la relativa corresponsione degli interessi al saggio legale. È opportuno prevedere altresì che la garanzia di cui all'articolo 8 comma 2 sia facoltativamente e non obbligatoriamente richiedibile dall'ufficio, limitatamente all'ipotesi in cui l'ufficio stesso ravvisi fondati elementi di possibile insolvenza del soggetto tributario. Tale garanzia può essere prestata, eventualmente, con diverse modalità.

Articolo 14 comma 5 occorre prevedere la possibilità della conciliazione giudiziale anche in sede di secondo grado di giudizio.

*d)* nella previsione contenuta nell'articolo 17, della emanazione di un regolamento governativo che « modifichi il decreto legislativo » cioè di fatto di una subdelega non consentita dal nostro ordinamento costituzionale.

All'articolo 2 comma 2, la definizione dell'accertamento non rileva ai fini dell'ICIAP ed agli effetti extra tributari, fatta eccezione per i contributi assistenziali e previdenziali. Data l'incerta natura dell'IRAP sarebbe opportuno definire fin

d'ora gli effetti su quest'ultima imposta, la cui entrata in vigore comporterà l'abolizione dell'ICIAP. Si deve ritenere che non siano state tenute presenti esigenze di coordinamento.

All'articolo 2 comma 4 la lettera *a)* va sostituita dalla seguente:

« *a)* in presenza di condizioni ostative alla definizione, limitatamente agli elementi, dati e notizie occultati intenzionalmente, di cui l'ufficio è venuto a conoscenza, o di un maggior reddito, superiore al 50% del reddito definito e comunque non inferiore a 150 milioni di lire ».

All'articolo 2 comma 4, sopprimere la lettera *b)*.

All'articolo 2 comma 5 e all'articolo 3 comma 3 occorre un necessario coordinamento con il decreto delegato sulle sanzioni tributarie non penali.

All'articolo 3 occorre prevedere espressamente la facoltà di intervento da parte della Direzione delle Entrate in caso di eventuale disaccordo per divergenza di opinioni fra l'ufficio imposte dirette e l'ufficio IVA.

All'articolo 15 occorre un necessario coordinamento con il decreto delegato sulle sanzioni tributarie non penali.

Armani, Berruti, Conte, Pace  
Giovanni, Tremonti, Biasco  
Francesco, Bosello, D'alì, Pa-  
store, Pedrizzi.