

XVII legislatura

**Schema di decreto legislativo recante  
revisione del sistema sanzionatorio**  
(Atto del Governo n. 183-*bis*)

nota di lettura

Settembre 2015  
n. 108



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

SBilancioCU@senato.it

 [@SR\\_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)

**Direttore** dott. Renato Loiero

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti  
finanziari dei testi legislativi**

dott. Fortunato Lambiase

tel. 3786

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi  
a testi legislativi in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi  
a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

**Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2015). Nota di lettura, "Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (Atto del Governo n. 183-*bis*)". NL108, settembre 2015, Senato della Repubblica, XVII legislatura

## INDICE

<i>PREMESSA</i> .....	<i>1</i>
<i>Articolo 33 (Disposizione finanziaria)</i> .....	<i>1</i>



## PREMESSA

Lo schema di decreto in esame reca la revisione del sistema penale tributario e la modifica dell'impianto sanzionatorio amministrativo in ambito fiscale (Titolo II). L'articolato intende dare attuazione all'articolo 8 della legge delega n. 23 del 2014 che fissa i principi ed i criteri direttivi della revisione della materia. Si ricorda che, lo schema è stato ritrasmesso alle Camere con modificazioni, a norma dell'articolo 1, comma 7 della citata legge delega, non avendo il Governo inteso confermarsi in toto ai pareri parlamentari espressi. L'articolato è accompagnato da elementi informativi e dalla indicazione dei motivi delle opzioni normative prescelte. Si ricorda inoltre che i pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione e che decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

In relazione allo schema in titolo, in ragione di criteri di competenza, si richiama l'attenzione esclusivamente sulle modifiche introdotte dal Governo all'articolo 33 che, si ricorda, reca indicazione degli oneri associati all'articolato in esame e provvede alla relativa copertura.

### *Articolo 33 (Disposizione finanziaria)*

L'articolo 33, nella sua nuova formulazione, valuta in 40 mln di euro annui a decorrere dal 2017, gli oneri finanziari riferibili al provvedimento e dispone che si provveda alla copertura degli stessi mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 16, comma 1, ultimo periodo della legge n. 23 del 2014. Nel nuovo comma 2 del citato articolo, si affida quindi al MEF – Dipartimento delle finanze ed all'Agenzia delle entrate il compito di monitorare gli effetti finanziari in termini di minor gettito che dovesse derivare dalla rimodulazione delle sanzioni prevedendo che, per il caso in cui si verifichi o sia in procinto di verificarsi uno scostamento rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze valuti, in relazione all'entità dello stesso, la necessità di adottare un proprio decreto per provvedere alla rimodulazione degli importi delle sanzioni fino ad un massimo del 20 per cento ovvero di presentare al Parlamento una apposita relazione in cui sono indicate le cause dello scostamento e gli interventi specifici da adottare per il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica.

La RT rappresenta che l'articolo 32 dello schema, come riformulato, prevede ora che le disposizioni di cui al Titolo II (recante la revisione del sistema sanzionatorio amministrativo) del presente decreto si applicano a partire dal 1° gennaio 2017 e che, in accoglimento della condizione di cui alla lett. *m*) del parere reso dalle Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) della Camera dei Deputati, della condizione di cui al parere della V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati e dalla condizione di cui alla lett. *a*) del parere reso dalle Commissioni riunite la 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica è stata espunta la previsione, contenuta nel testo originario, che

circoscriveva temporalmente (dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017) la vigenza delle disposizioni contenute nel provvedimento.

Si sofferma quindi sull'articolo 33 che rileva gli oneri derivanti dal provvedimento, precisando che, in relazione alla condizione di cui al parere della V Commissione Bilancio della Camera dei deputati<sup>1</sup> è stato previsto, al comma 2, che il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze e l'Agenzia delle entrate effettuino il monitoraggio degli effetti finanziari in termini di minor gettito derivante dalla rimodulazione delle sanzioni previste dal presente decreto e, nel caso si verifichi o sia in procinto di verificarsi uno scostamento rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze valuti, in relazione all'entità dello stesso, la necessità di adottare un proprio decreto per provvedere alla rimodulazione degli importi delle sanzioni fino ad un massimo del 20 per cento, ovvero di presentare al Parlamento una apposita relazione in cui sono indicate le cause dello scostamento e gli interventi specifici da adottare per il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica.

**Al riguardo**, si ripropongono le osservazioni formulate nella nota di lettura n. 101 del luglio 2015 del servizio del bilancio, alle quali si fa rinvio, in ordine alla valutazione degli oneri finanziari riferibili all'articolato in esame, in considerazione del fatto che anche la RT aggiornata non fornisce a supporto della stima alcun elemento informativo o dato necessario per comprendere come si sia giunti, in una ottica prudenziale, ad ipotizzare in 40 mln di euro annui le minori entrate che potrebbero derivare dalla prefigurata rimodulazione del regime sanzionatorio tributario in esame. Si registra di contro il miglioramento nella redazione della norma nella parte in cui indica gli oneri non più come "*pari a*" ma "*valutati in*" 40 milioni di euro annui, in coerenza con la natura degli stessi.

Quanto al nuovo comma 2, si evidenzia che il Governo non ha accolto integralmente la riformulazione dell'articolo 32 che si legge nel parere della V Commissione permanente della Camera dei deputati. La riscrittura della Commissione, oltre a prevedere una attività di monitoraggio ad hoc del Ministro dell'economia e delle finanze sugli effetti finanziari del provvedimento in esame, faceva riferimento per l'adozione delle occorrenti iniziative correttive all'articolo 17, comma 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ovvero all'articolo 11, comma 3, lettera l), della legge medesima. Si ricorda che il citato comma 13 dell'articolo 17 della legge di contabilità attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al

---

<sup>1</sup> Si ricorda che la V Commissione permanente della Camera dei deputati aveva posto la condizione di riformulare l'articolo 32 come segue: "Articolo 32 (*Disposizioni finanziarie*). 1. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni introdotte dal presente decreto e, ove necessario, adotta, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, le occorrenti iniziative legislative volte alla correzione dei predetti effetti, ai sensi dell'articolo 17, comma 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ovvero, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera l), della legge medesima, qualora tali scostamenti siano in procinto di verificarsi al termine dell'esercizio finanziario."

conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il compito di assumere tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'[articolo 81, quarto comma, della Costituzione](#). Il richiamato comma 3, lett. 1, dell'articolo 11 della legge di contabilità individua invece nella legge di stabilità lo strumento per l'adozione delle misure correttive degli effetti delle predette leggi (di cui all'articolo 17, comma 13). Il testo proposto dal Governo, diversamente dal parere parlamentare, affida all'Amministrazione (Dipartimento delle entrate ed Agenzia delle entrate) il compito di verificare se dalla rimodulazione del trattamento sanzionatorio possano derivare minori entrate rispetto a quelle stimate. Prevede poi che qualora ciò si verifichi, sia il Ministro a "*valutare la necessità*" di provvedere alla rimodulazione degli importi delle sanzioni fino ad un massimo del 20 per cento o, in alternativa, a presentare al Parlamento una apposita relazione che indichi le cause dello scostamento e gli interventi specifici da adottare per il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica.

Quanto al monitoraggio previsto, nulla da osservare in ordine alla scelta del Governo di affidare all'Amministrazione (e non al Ministro) l'attività in considerazione della natura della stessa. Quanto invece alle iniziative prefigurate per il caso in cui si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti, si richiama l'attenzione sulla configurazione tipica della c.d. clausola di salvaguardia che, si ricorda, costituisce lo strumento previsto dalla legge di contabilità (art. 17, commi 1 e 12 della L. 196 del 2009) per la compensazione degli effetti finanziari che eccedano le previsioni medesime. La clausola, nel modello normativo, oltre a garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura, deve essere effettiva e automatica. A tal fine deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. Per tali eventualità, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi. I rimedi indicati dal comma 2 per far fronte ad eventuali squilibri finanziari rispetto alla stima degli oneri si discostano invece dal modello legale della clausola di salvaguardia, non rinvenendosi i caratteri della effettività ed automaticità. Il Ministro infatti in presenza di scostamenti non deve necessariamente adottare le misure indicate nella clausola, essendo invece chiamato, sulla base del tenore letterale della norma, "*a valutare la necessità*", in relazione all'entità dello scostamento, di porre in essere una delle attività indicate prefigurate in alternativa tra loro. Il tenore letterale della norma non esclude che il Ministro possa decidere di non adottare alcuna iniziativa nei casi in cui valuti,

ad esempio, l'entità dello scostamento trascurabile. Qualora invece reputasse necessario intervenire rimodulando il trattamento sanzionatorio pecuniario entro il limite del 20% non parrebbe tenuto ad informare il Parlamento circa le cause degli scostamenti. Non è chiaro inoltre come si sia giunti – nel silenzio della delega sul punto – ad attribuire al Ministro il potere di rimodulare l'importo delle sanzioni (che saranno espresse in norme aventi forza di legge) ed alla indicazione del limite percentuale del 20%. Inoltre non vi sono elementi che consentano di ritenere tale limite adeguato a consentire la compensazione degli scostamenti registrati.

Qualora il Ministro valutasse l'altra opzione (rendere una informativa al Parlamento con indicazione degli interventi specifici da adottare), la previsione difetterebbe ancora una volta del carattere della automaticità considerato che l'adozione delle misure correttive registrate sarebbe rimesso ad una successiva determinazione del Parlamento. La norma in esame non individua infatti le riduzioni di spesa ovvero gli aumenti di entrata necessari per far fronte agli eventuali disallineamenti riscontrati.

In considerazione di quanto precede appaiono opportuni chiarimenti.

In ordine alla copertura, che è posta a carico del Fondo istituito ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 23 del 2014, pur nella consapevolezza che, a norma dell'articolo 16, comma 1-*bis* della medesima legge delega, i decreti legislativi attuativi che recano maggiori oneri entrano in vigore contestualmente o successivamente rispetto a quelli che recano la necessaria copertura finanziaria, si evidenzia l'opportunità che la RT esponga il quadro riepilogativo aggiornato degli utilizzi del Fondo in relazione ai diversi provvedimenti attuativi della delega.



# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Lug 2015 [Elementi di documentazione n. 23/1](#)  
Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (**Schema di D.Lgs. n. 163-bis**)
- " [Nota di lettura n. 101](#)  
Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (**Atto del Governo n. 183**)
- " [Elementi di documentazione n. 21/1](#)  
Misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (**Schema di D.Lgs. n. 161**)
- " [Nota di lettura n. 102](#)  
**A.S. 14 e abb. (T.U.):** "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"
- " [Nota di lettura n. 103](#)  
**A.S. 1577-B:** "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"
- " [Nota di lettura n. 104](#)  
**A.S. 2021:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Ago 2015 [Elementi di documentazione n. 32](#)  
**A.S. 2008:** "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014"
- " [Elementi di documentazione n. 33](#)  
**A.S. 2009:** "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015"
- " [Nota di lettura n. 105](#)  
Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (**Atto del Governo n. 182**)
- " [Nota di lettura n. 106](#)  
Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (**Atto del Governo n. 184**)
- " [Nota di lettura n. 107](#)  
Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (**Atto del Governo n. 185**)
- Set 2015 [Elementi di documentazione n. 27/1](#)  
Organizzazione delle Agenzie fiscali (**Schema di D.Lgs. n. 181-bis**)
- " [Elementi di documentazione n. 28/1](#)  
Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale (**Schema di D.Lgs. n. 182-bis**)
- " [Elementi di documentazione n. 29/1](#)  
Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (**Schema di D.Lgs. n. 185-bis**)
- " [Elementi di documentazione n. 31/1](#)  
Revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (**Schema di D.Lgs. n. 184-bis**)