

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2926

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **BERRETTA**

Disposizioni tributarie e finanziarie  
in favore delle attività professionali

*Presentata l'11 novembre 2009*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il presente progetto di legge è finalizzato alla risoluzione di alcune problematiche e diseconomie che continuano a gravare sul mondo delle professioni.

In questo particolare momento di difficoltà economica del Paese e del contesto globale, i professionisti non sono esenti dalle conseguenze della crisi, eppure sono esclusi da ogni tipo di provvedimento di sostegno, come se la crisi non riguardasse questo settore.

Con questo progetto di legge, che prevede una serie di disposizioni in favore delle attività professionali, si intende, dunque, ristabilire l'equità delle regole di mercato, consentendo anche ai professionisti di accedere agli strumenti contrattuali e finanziari già previsti per le imprese.

L'articolo 1 si propone di consentire una maggiore deducibilità delle spese di

aggiornamento professionale, dal momento che l'ordinamento professionale giustamente ne sancisce l'obbligatorietà. Il comma 5 dell'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, di seguito « testo unico », disciplina la determinazione del reddito di lavoro autonomo e, con espresso riferimento alle « spese di partecipazione a convegni, congressi e simili o a corsi di aggiornamento professionale », ne stabilisce la deducibilità « nella misura del 50 per cento del loro ammontare ». Le connesse spese di viaggio o di soggiorno sono invece deducibili nella misura pari al 50 per cento del 75 per cento, così come previsto dalla circolare dell'Agenzia delle entrate n. 53/E del 5 settembre 2008. Le norme deontologiche prevedono per i professionisti il mantenimento di un alto livello di competenza in tutte le materie

professionalmente rilevanti e, a tal fine, ogni professionista deve partecipare periodicamente a corsi di formazione e a programmi di aggiornamento, raggiungendo un numero di ore formative annue nella misura determinata dai singoli ordini professionali. In virtù di tale obbligo si propone di modificare l'articolo 54, comma 5, consentendo la deducibilità totale, in luogo di quella attuale del 50 per cento, fino a un limite di spesa di euro 3.000 annui. Sulla parte eccedente tale limite continuerà a operare la deducibilità limitata al 50 per cento della spesa sostenuta.

Con l'articolo 2, si vuole estendere anche al reddito di lavoro autonomo le possibilità di tassazione e di dilazione previste attualmente solo per le plusvalenze realizzate nell'esercizio d'impresa.

Il citato articolo 54 del testo unico ha introdotto il concetto della rilevanza delle plusvalenze e delle minusvalenze anche nella determinazione del reddito di lavoro autonomo, stabilendo inoltre che concorrono a formare tale reddito anche i corrispettivi percepiti a seguito di cessione della clientela o di elementi immateriali comunque riferibili all'attività artistica o professionale.

La medesima norma ha altresì previsto l'assoggettamento a tassazione delle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di beni strumentali, omettendo peraltro di disporre che, in presenza di determinate condizioni, possa essere chiesta la rateazione della plusvalenza realizzata come avviene invece nella determinazione del reddito d'impresa. L'articolo 86 del medesimo testo unico, che reca norme sulle imprese, al comma 4 dispone, infatti, che le plusvalenze determinate a norma del comma 2 concorrono alla formazione del reddito per il loro intero ammontare, nell'esercizio in cui sono state realizzate ovvero, se i beni sono stati posseduti per un periodo non inferiore a tre anni, vi concorrono, a scelta del contribuente, in quote costanti nell'esercizio di riferimento e negli esercizi successivi purché non oltre il quarto.

Un principio di equità vorrebbe che anche ai professionisti fosse concessa la

stessa possibilità. Si nota, inoltre, che la plusvalenza secondo il comma 1-ter dell'articolo 54 del testo unico emerge anche « in assenza di corrispettivo », ma un'uguale disposizione non si riscontra nel corrispondente articolo 86. Inoltre, per quanto riguarda le imprese, nella determinazione della plusvalenza si ha riguardo alle spese di diretta imputazione che, incongruamente, vengono ignorate per quanto riguarda il lavoro autonomo.

I concetti appaiono quindi in palese contrasto con l'articolo 3 della Costituzione. Un'ulteriore disparità si riscontra nell'impossibilità di assoggettare a tassazione separata il reddito emergente dalla cessione a titolo oneroso dello studio, possibilità che invece è concessa, secondo quanto stabilito dall'articolo 17, comma 1, lettera g), e comma 2, del testo unico, alle imprese individuali qualora il possesso dell'azienda duri da oltre cinque anni.

L'articolo 3 è finalizzato a eliminare un'altra disparità. In base all'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, infatti, i professionisti non possono beneficiare delle attività di garanzia collettiva svolte dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi (confidi).

L'articolo richiamato statuisce la possibilità per le imprese e per altri soggetti di accedere a forme agevolate di credito mediante i confidi ma, di fatto, la preclude ai professionisti.

A parere del proponente il mancato richiamo alle categorie professionali genera una sostanziale e ingiustificata discriminazione tra imprese e lavoratori autonomi; in particolare penalizza pesantemente i giovani professionisti che vogliono iniziare l'attività in forma autonoma e i piccoli studi che periodicamente devono adeguare le attrezzature *software* ed *hardware* della propria struttura. A causa dell'attuale formulazione della norma, i professionisti non hanno la possibilità né di costituire un proprio consorzio né di partecipare ad altri, vedendosi di fatto negato l'accesso al credito bancario alle stesse condizioni degli altri soggetti comparabili.

In materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) interviene l'articolo 4, che fissa dei parametri dimensionali di struttura al fine di risolvere una volta per tutte lo spinoso problema dell'assoggettamento all'imposta dei professionisti. A seguito delle ormai chiare e numerose pronunce della Corte di cassazione, anche a sezioni unite, si era richiesto un intervento urgente del Ministero dell'economia e delle finanze affinché fossero fornite precise e inequivocabili indicazioni ai professionisti e ai lavoratori autonomi in genere, privi di autonoma organizzazione con pochi mezzi strumentali e senza l'ausilio di personale dipendente o assimilato, tramite un'apposita circolare, per semplificare la redazione della dichiarazione IRAP e il relativo versamento.

Ad oggi, nonostante:

l'interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-01059 del 30 maggio 2007 dell'onorevole Maurizio Leo, che ha chiesto di sbloccare il controllo interno di Entratel;

l'interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-01530 del 3 ottobre 2007 degli onorevoli Galletti e D'Agrò, che hanno richiesto l'emanazione di una circolare che chiarisca, in modo definitivo, le modalità per l'esenzione dal pagamento dell'IRAP nei confronti dei professionisti che operano con beni strumentali minimi;

l'intervento del senatore Giorgio Benvenuto nella XV legislatura che ribadiva l'esigenza di individuare una specifica linea di intervento al fine di prevenire l'insorgere di un contenzioso tra i contribuenti e l'amministrazione finanziaria allorché è evidente l'insussistenza dei presupposti di fatto per l'assoggettamento all'imposizione fiscale dato che un orientamento di tale tenore sarebbe infatti rispettoso dei diritti del contribuente e consentirebbe, altresì, di diminuire in misura non trascurabile il carico di lavoro degli organi della giurisdizione tributaria;

la circolare dell'Agenzia delle entrate n. 45/E del 13 giugno 2008, che per la

prima volta ha rilevato l'esistenza del problema dell'IRAP per i professionisti, seppure in maniera molto generica;

gli attesi chiarimenti indispensabili per un quadro interpretativo autorevole, tardano ad arrivare.

La citata circolare n. 45/E ha di fatto ripercorso i provvedimenti e l'evoluzione giurisprudenziale in materia di applicazione dell'IRAP, incentrandosi poi sull'esame dei presupposti che comportano l'esistenza dell'autonoma organizzazione («impiego, in modo non occasionale di lavoro altrui» e «utilizzo di beni strumentali eccedenti, per quantità o valore, le necessità minime per l'esercizio dell'attività»), da valutare caso per caso. La valutazione però è preclusa in via amministrativa ed è demandata solo ai giudici di merito.

Per i professionisti, quindi, il problema ancora sussiste e non si crede che un'ulteriore atto interpretativo possa superarlo. Si propone, pertanto, che il caso sia risolto attraverso una soluzione legislativa al fine di scongiurare il contenzioso ma soprattutto, in armonia con il cosiddetto «statuto del contribuente» (legge n. 212 del 2000), per dare certezza ai cittadini. L'intervento normativo deve individuare, senza ombra di dubbio, i concreti criteri capaci di orientare e di uniformare il comportamento dei contribuenti da un lato e l'operato degli uffici finanziari da un altro lato.

Non è ulteriormente ammissibile che, ancora a ridosso delle scadenze, ci si debba chiedere se sia giusto pagare l'IRAP o meno, così come, in questo clima di continua incertezza, è inaccettabile addossare al professionista che predispone la dichiarazione eventuali responsabilità per consulenze errate su materie dubbie e prive di nome chiare ed esaustive.

L'articolo 5 postula un correttivo sul tema delle responsabilità nel settore tributario, ove attualmente vige l'impossibilità di assicurare il rischio diretto per le sanzioni irrogate nei confronti dei professionisti connesse allo svolgimento della loro attività. Secondo la normativa vigente,

infatti, i professionisti possono essere chiamati a rispondere con il patrimonio personale per eventuali illeciti amministrativi, rimanendo impregiudicata la responsabilità per danni a terzi nei confronti della loro clientela. L'unico rischio assicurabile è pertanto costituito dalla responsabilità civile per le sanzioni fiscali inflitte al contribuente a causa di un errore imputabile al professionista che ha curato la sua posizione fiscale. Ne discende l'evidente necessità di un intervento legislativo che consenta l'assicurabilità anche delle sanzioni direttamente irrogate al professionista. Per equità con altri settori, anche professionali, il professionista del settore tributario, al pari di ogni altro lavoratore che si trovi involontariamente a commettere qualche errore nello svolgimento della propria attività, deve poter disporre di un'adeguata copertura assicurativa che lo mantenga indenne da sanzioni e da multe che l'amministrazione finanziaria potrebbe addebitargli. Il contribuente invece, ovvero colui che avrà effettivamente tratto vantaggio dalla violazione fiscale, potrà essere sanzionato e, qualora fosse rilevata una mancanza o un errore del proprio consulente, avrà diritto di rivalersi su quest'ultimo per il danno subito. Per la verità il legislatore ha già cercato in anni passati di porvi rimedio, prevedendo il principio che la sanzione fiscale amministrativa si concentra sul soggetto che ha tratto effettivo beneficio dalla violazione.

L'enunciazione di questo basilare principio, di fatto, permetteva di superare il vincolo della « non assicurabilità » del professionista, ripristinando la situazione in merito alla copertura assicurativa ante aprile 1998, riconducendo la sanzione al contribuente, il quale provvedeva alla rivalsa sul professionista per errori a quest'ultimo imputabili, e riaffermando nuovamente l'utilità delle polizze assicurative per la responsabilità civile verso terzi da parte degli operatori professionali. La possibilità di assicurarsi contro le responsabilità amministrative dirette è stata concessa solo ai *manager* delle società di capitali, mentre ai professionisti, agli amministratori di società di persone e alle

ditte individuali è stata inspiegabilmente preclusa.

Le numerose critiche alla riforma delle sanzioni fiscali, avvenuta nel 1997 con il decreto legislativo n. 472, hanno indotto il legislatore a una revisione dei criteri per le sanzioni tributarie nelle società di capitali. Il citato decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, ha quindi modificato il criterio della responsabilità fiscale di *manager*, amministratori e dipendenti. Con l'articolo 7 è stato in pratica reintrodotta il principio secondo il quale le sanzioni amministrative di carattere fiscale per società o enti con personalità giuridica restano esclusivamente a carico della persona giuridica ovvero del soggetto che ha tratto effettivo beneficio dalla violazione. La citata norma, facendo riferimento esclusivamente agli enti con personalità giuridica e quindi le società di capitali, i consorzi e le società cooperative, lascia inalterata la disciplina per le società di persone e per gli altri soggetti senza personalità giuridica; quindi, così come si è già detto, resta invariato il regime di responsabilità applicabile ai professionisti.

Pertanto occorre ora prevedere la modifica del regime sanzionatorio anche per i professionisti e per i consulenti, a tutt'oggi fortemente penalizzati dalla normativa vigente.

A sostegno di quanto esposto si segnala che la Commissione finanze della Camera dei deputati, in data 25 maggio 2005, aveva approvato la risoluzione n. 8-00123 che impegnava il Governo ad adottare iniziative volte a rivedere la disciplina delle sanzioni, avendo verificato l'effettiva e immotivata penalizzazione della norma nei confronti dei professionisti.

Ad ulteriore conferma della necessità della revisione della norma esaminata va sottolineata la differenza di trattamento tra il professionista, soggetto autonomo, e il *manager* dell'azienda, della società o dell'organizzazione aziendale. La normativa vigente delinea una responsabilità autonoma ed esclusiva in capo alla persona giuridica per le violazioni tributarie con la conseguenza che un'eventuale condotta il-

lecita di un dipendente di diritto o di fatto, di un membro della compagine sociale o di un consulente integrato nell'organizzazione comporterà che la sanzione per l'illecito amministrativo o tributario sia irrogata al soggetto con personalità giuridica. Il professionista, che invece agisce in maniera autonoma ovvero fuori da un'organizzazione avente personalità giuridica, si trova esposto alla diretta irrogazione delle sanzioni amministrative tributarie. La normativa in vigore appare sbilanciata e iniqua in quanto applica due trattamenti opposti a una medesima platea di soggetti che operano nello stesso settore e con la medesima tipologia di azione.

Un altro caso, al quale, infine, si intende porre rimedio con l'articolo 6, è l'immotivata esposizione dei professionisti al rischio del mancato rispetto delle scadenze fiscali quando queste perdono i

connotati della certezza. Nel mese di agosto di ogni anno, per esempio, si ripropone il problema legato alla scadenza « mobile » del pagamento di tasse, tributi e contributi, e quello della consegna o spedizione di moduli di ogni specie. Ogni anno, puntualmente, in considerazione del fatto che la scadenza canonica del giorno 16 è prossima a ferragosto, il Governo provvede a emanare, solo pochi giorni prima di tale scadenza, un decreto che pospone il termine talvolta al giorno 20, altre volte al 21, altre volte al 23. Giustamente i professionisti sollecitano l'individuazione di un giorno di scadenza che sia fisso e che dia tranquillità e certezza al loro lavoro, anche per essere posti in condizione di programmare, come tutti, i tempi di lavoro e le pause di riposo. Si prevede pertanto di stabilire legislativamente una scadenza fissa, valida ogni anno.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Spese di aggiornamento professionale).*

1. Al comma 5 dell'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, le parole da: « le spese di partecipazione » fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: « le spese di partecipazione a convegni, congressi e simili e a corsi di aggiornamento professionale, incluse quelle di viaggio e di soggiorno, sono integralmente deducibili fino a un massimo di 3.000 euro annui; per la parte eccedente tale importo, la deducibilità è limitata al 50 per cento delle spese sostenute ».

## ART. 2.

*(Plusvalenze).*

1. Al comma 1-ter articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « Le plusvalenze concorrono a formare il reddito per l'intero ammontare percepito nell'esercizio in cui sono state realizzate ovvero, se i beni sono stati posseduti per un periodo non inferiore ai tre anni, a scelta del contribuente, in quote costanti nell'esercizio stesso e in quelli successivi, ma non oltre il quarto. La predetta scelta deve risultare dalla dichiarazione dei redditi; se questa non è presentata, la plusvalenza concorre a formare il reddito per l'intero ammontare percepito nell'esercizio in cui è stata realizzata ».

## ART. 3.

*(ConSORZI di garanzia collettiva dei fidi tra professionisti).*

1. All'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *61-quinquies.* Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai consorzi di garanzia collettiva dei fidi tra professionisti ».

## ART. 4.

*(Imposta regionale sulle attività produttive).*

1. Al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è aggiunta, in fine, le seguente lettera:

« *c-bis*) le persone fisiche esercenti arti o professioni, nonché le società semplici e le associazioni a esse equiparate, se utilizzano esclusivamente beni strumentali, a esclusione degli immobili, di costo complessivo non superiore a 30.000 euro e se non si avvalgono di dipendenti o di personale assimilato ».

## ART. 5.

*(Responsabilità civile professionale).*

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 7 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 236, è inserito il seguente:

« *1-bis.* I professionisti iscritti a ordini o a collegi per lo svolgimento della loro attività lavorativa sono tenuti a sottoscrivere una valida e adeguata polizza assicurativa per la copertura della responsabilità civile professionale per conto terzi. Le sanzioni amministrative derivanti da violazioni imputabili ai professionisti sono irrogate al soggetto che ne ha tratto ef-

fettivo beneficio, con diritto di rivalsa nei confronti del professionista; in assenza della predetta copertura assicurativa, le sanzioni sono irrogate direttamente al professionista ».

ART. 6.

*(Scadenze tributarie).*

1. Dopo il comma 11 dell'articolo 37 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è inserito il seguente:

« *11-bis.* Gli adempimenti tributari e il versamento delle somme di cui agli articoli 17 e 20, comma 4, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni, che hanno scadenza tra il 1° e il 23 agosto di ogni anno, possono essere effettuati entro il giorno 23 dello stesso mese, senza alcuna maggiorazione ».

