N. **28-254-1125-1171-1222-1469**
2046-2221-2346-2722-2743-2757-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

presentata alla Presidenza il 22 settembre 1993

(*Relatore:* **PIRO**)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 28, d'iniziativa del deputato
TASSI

Norme di semplificazione fiscale

Presentata il 23 aprile 1992

n. 254, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PIRO, D'AMATO, MARTE FERRARI, FRANCESCO COLUCCI, FARIGU, LUIGI GRILLO, BORGOGLIO, RIVERA, PATRIA, ANIASI, MACCHERONI, DEL BUE

—

Statuto del contribuente

Presentata il 23 aprile 1992

n. 1125, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STRADA, TURCI, GIANNA SERRA

Statuto dei diritti del cittadino.
Carta dei diritti del contribuente

Presentata il 25 giugno 1992

n. 1171, d'iniziativa del deputato ARMELLIN

Interpretazione autentica e modifiche dell'articolo 17 della legge 13 aprile 1977, n. 114, in materia di presentazione della dichiarazione congiunta dei redditi da parte dei coniugi

Presentata il 1° luglio 1992

n. 1222, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

EBNER, THALER AUSSERHOFER, WIDMANN

—

Modifiche agli articoli 2216 e 2217 del codice civile e abrogazione degli articoli 2215 e 2218 dello stesso codice in materia di abolizione della bollatura e della vidimazione dei libri contabili. Abolizione della vidimazione iniziale dei registri prescritta dalle leggi tributarie e aumento della tassa sulla partita IVA

Presentata il 4 luglio 1992

n. 1469, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ASQUINI, FORMENTINI, FRONTINI, ALDA GRASSI, MAGISTRONI, ANGHINONI, METRI, PERABONI, PROVERA, ONGARO, ORESTE ROSSI, OSTINELLI, SARTORI, GIANMARCO MANCINI, MARONI, POLLI, BAMPO, AIMONE PRINA

Semplificazione degli oneri formali in materia di bolle di accompagnamento

Presentata il 5 agosto 1992

SUL

DISEGNO DI LEGGE

n. 2046, PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(GORIA)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO

(BARUCCI)

Delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti formali in materia tributaria e per la revisione della disciplina delle sanzioni per le violazioni formali

Presentato il 18 dicembre 1992

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 2221, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ASQUINI, FLEGO, MAURIZIO BALOCCHI, ONGARO, AIMONE PRINA, FRONTINI, PERABONI, BAMPO, MAGISTRONI, BONATO, LATRONICO, PADOVAN, POLLI, LEONI ORSENIGO, MAGNABOSCO, COMINO, TERZI, BERTOTTI, CALDEROLI, ALDA GRASSI, PROVERA, OSTINELLI, ORESTE ROSSI

Nuove norme per la semplificazione degli adempimenti tributari

Presentata il 5 febbraio 1993

n. 2346, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ASQUINI, BONATO, ANGHINONI, CALDEROLI, FRONTINI, MAGISTRONI, PIVETTI, POLLI, AIMONE PRINA, BERTOTTI, LEONI ORSENIGO, GIANMARCO MANCINI, FLEGO, ORESTE ROSSI, ARRIGHINI, LATRONICO, MATTEJA, TERZI, OSTINELLI, METRI, PERABONI, MAGNABOSCO

Modifica all'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, concernente il regime sanzionatorio per ritardato o omesso versamento dell'acconto sulle imposte dirette

Presentata il 4 marzo 1993

n. 2722, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

WILMO FERRARI, MANFREDI, ALIVERTI, ZARRO, MADAUDO, ALESSI, GUALCO, DELFINO, GIUSEPPE ALBERTINI, CORTESE, TEALDI, FRANCESCO FERRARI, POLIDORO, DALLA VIA, LAVAGGI, RIZZI, FRONZA CREPAZ, DI LAURA FRATTURA, DAL CASTELLO, ABBATE, MELELEO, SAPIENZA, ZANFERRARI AMBROSO, MAZZOLA, BARUFFI, RANDAZZO, RICCIUTI, IANNUZZI, CRESCO, RATTO, SILVESTRI, BIASUTTI, MAIRA, TORCHIO, RENZULLI, STORNELLO,

BERNI, SARETTA, FRANCESCO COLUCCI, MOIOLI VIGANÒ, ZOPPI, POLIZIO, BORRA, MARTE FERRARI, ARMELLIN, NENNA D'ANTONIO, VISCARDI, ALTERIO, TASSONE, SAVIO, CASTELLOTTI, FLEGO, IODICE, ALOISE, CARLI, BICOCCHI, BOTTINI, GIOVANARDI, D'ACQUISTO, ZAMBON, ROSINI, PUJIA, TUFFI, PIREDDA, SANESE, ZAMPIERI, BERTOLI, MASTRANZO, NAPOLI, LETTIERI, MARGUTTI, FORTUNATO, TISCAR, BORSANO, ALBERTO ROSSI, CIAFFI, BIONDI, SUSI, GOTTARDO, LUCCHESI, LUSETTI, CACCIA, VARRIALE, CLEMENTE CARTA, ROJCH, SCARFAGNA, TRAPPOLI, BORRI, CARELLI, FOSCHI, CERUTTI, URSO, CANCIAN

Carta dei diritti del contribuente

Presentata il 27 maggio 1993

n. 2743, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MODIGLIANI, BIANCHINI

Norme in materia di presentazione della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche o giuridiche e di pagamento delle relative imposte

Presentata il 4 giugno 1993

n. 2757, d'iniziativa del deputato TASSI

Norme per l'estinzione in via breve delle obbligazioni tributarie pendenti

Presentata il 9 giugno 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge in esame nasce da iniziative parlamentari e da un'iniziativa del Governo diretta all'introduzione di una serie articolata e puntuale di semplificazioni degli adempimenti formali e sostanziali che attualmente gravano sui contribuenti. L'occasione per l'avvio di un approfondito esame da parte della VI Commissione fu data soprattutto dalle aspre polemiche che accompagnarono la presentazione delle dichiarazioni dei redditi per il 1992, durante le quali emerse con chiarezza il livello di farraginosità, oscurità e, in taluni casi, vessatorietà raggiunta dalla disciplina fiscale degli obblighi di fare imposti ai contribuenti. Tali problemi erano emersi con tutta evidenza dalla indagine conoscitiva sul sistema fiscale italiano promossa dalla VI Commissione nella precedente legislatura.

L'esame della Commissione peraltro ha cercato di non esaurirsi nella risposta ad una domanda civile, pressante e legittima di semplificazione immediata, ma di cogliere in profondità alcune delle cause strutturali della complicazione fiscale, avviando, contemporaneamente ad un'azione immediata di semplificazione, un'opera di più lunga lena di rimozione delle cause che hanno favorito il verificarsi dell'attuale stato di cose.

Senza soffermarsi su una realtà che è sotto gli occhi di tutti, quella cioè dell'intollerabile mole di prescrizioni spesso contraddittorie cui soggiace chiunque intenda assolvere ad una qualsiasi delle sue obbligazioni tributarie – per questo aspetto si rinvia ancora a quanto emerso ampiamente nell'indagine conoscitiva sul sistema fiscale italiano – occorre, infatti, mettere subito in rilievo che il tema della semplificazione degli adempimenti va collocato su di un più ampio sfondo.

Esso infatti altro non è se non un capitolo di una tematica ben più vasta, che investe il complessivo rapporto Stato-contribuente. Questa problematica affonda le proprie radici nell'elaborazione e nell'approfondimento sulle conseguenze derivanti dalla riforma tributaria dei primi anni '70.

Premessa della questione che ci occupa è infatti la definizione – ad opera della riforma – di un rapporto fiscale in cui il compito prevalente dell'Amministrazione finanziaria non è più, come avveniva nel passato, il reperimento della materia imponibile, ma l'esercizio di controlli e l'applicazione di sanzioni. In questo nuovo quadro il contribuente viene gravato, direttamente o mediante i sostituti di imposta, di rilevanti compiti di collaborazione derivanti dall'introduzione progressiva di obblighi strumentali al momento impositivo vero e proprio (ricevuta fiscale, registratori di cassa, bolle di accompagnamento, acconto ed autotassazione, ritenute di acconto, libri e repertori per i clienti) accompagnati da un articolato sistema sanzionatorio e, da ultimo, da meccanismi di accertamento induttivo e di presunzioni, nonché di obblighi di informazione e trasmissione di dati e notizie all'Amministrazione. Tale attività di collaborazione dei contribuenti risulta del resto decisiva rispetto all'ammontare complessivo del gettito che da sola garantisce: ritenuta alla fonte, acconto ed autotassazione assicurano al Fisco circa il 75 per cento delle imposte dirette e il 45 per cento delle entrate tributarie in generale.

La dottrina aveva, ancor prima della definizione del nuovo sistema tributario,

avvertito che premesse indispensabili del nuovo rapporto Fisco-contribuente erano la riforma della struttura dell'Amministrazione delle finanze e la definizione di un quadro di certezze che rendesse il meno oneroso ed il più semplice possibile l'adempimento degli obblighi procedimentali imposti al cittadino.

Peraltro l'evoluzione della legislazione tributaria è stata contraddistinta nei due decenni trascorsi dalla natura alluvionale della produzione, dal contenuto sempre più analitico delle norme, dalla mancanza di una chiara legislazione di principio, dall'impraticabilità delle proposte di codificazione e dalla difficoltà ed insufficienza della stessa adozione di testi unici. Il profilo della mole quantitativa della produzione legislativa tributaria presenta un particolare interesse: è stato calcolato che nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della riforma tributaria ed il 1991 sono state approvate o emesse oltre 13 mila e cinquecento tra leggi, provvedimenti del Governo, circolari in materia di imposte dirette ed IVA. La mole rilevantissima della produzione normativa, fenomeno di per sé negativo, produce conseguenze negative anche maggiori in presenza di un sistema tributario in cui l'attività di acquisizione della massa imponibile è demandata direttamente agli operatori ed ai cittadini. La situazione di inconoscibilità dei precetti fiscali produce gravi conseguenze sia sul piano dell'effettività del sistema normativo, sia su quello dei costi di gestione a carico degli operatori (che subiscono una sorta di imposta occulta), finendo per accrescere i fenomeni di disagio, se non di rifiuto vero e proprio, che minano la stabilità e la tenuta del « patto fiscale ».

Per quanto concerne il profilo dell'effettività del sistema fiscale, assumono rilievo alcuni problemi di tecnica legislativa che se risolti correttamente potrebbero riqualificare il complesso della legislazione tributaria. In tal senso la dottrina ha posto l'accento su alcuni fenomeni ricorrenti che costituiscono una causa primaria della situazione di ingestibilità registratasi: l'uso eccessivo della decretazione d'urgenza, con i conseguenti fenomeni di incertezza intertemporale connessi alle ripetute decadenze e reiterazioni dei decreti; l'utilizzazione di norme interpretative dirette in realtà ad introdurre modificazioni sostanziali alla normativa preesistente; l'efficacia retroattiva; l'introduzione di disposizioni tributarie in leggi o atti aventi forza di legge relativi ai settori più disparati della legislazione; l'adozione di norme contenenti termini perentori nell'imminenza della scadenza degli stessi che rende inesigibile l'ottemperanza da parte dei contribuenti e produce una successiva attività normativa di sanatoria e differimento dei termini. Sono cinque flagelli che allontanano il Fisco italiano dall'Europa e collocano il contribuente italiano sotto il giogo dell'arbitrio, tranne i beneficiari di privilegi, cioè di leggi speciali elargite a settori particolari.

Sul piano dell'aumento dei costi a carico dei contribuenti, invece, rilievo preminente assume la scarsità delle informazioni che lo Stato è in grado di assicurare ai cittadini, i quali sono costretti a ricorrere, anche laddove non sarebbe necessario, a costose consulenze professionali che finiscono per costituire un costo tributario occulto a carico degli stessi contribuenti (secondo alcune valutazioni per le sole imposte dirette tali oneri ammonterebbero ad oltre 8 mila miliardi). Tale situazione è acuita dalla grave incertezza in cui versa l'Amministrazione finanziaria quando è chiamata a fornire interpretazioni sul contenuto delle norme tributarie. Peraltro un primo ma significativo rimedio è stato introdotto dalla legge n. 413 del 1991 con l'istituzione del diritto di interpello, del quale il progetto di legge in esame dispone la generalizzazione e l'inserimento nello Statuto del contribuente.

Come si vede dai brevi richiami effettuati, risulta arbitrario e insoddisfacente isolare dalla qualità del complessivo rapporto tributario il profilo della farraginosità e duplicazione degli adempimenti imposti al contribuente.

A monte di questo tema, e come premessa indispensabile per dare alle soluzioni effettività ed efficacia, si pone l'esigenza di un riequilibrio globale del rap-

porto Stato-contribuente che riguardi ambedue i lati dello stesso.

Sarà pertanto opportuno non dimenticare che anche dal lato dei poteri che assistono e concretizzano l'esercizio della potestà tributaria dello Stato è evidente la necessità di una razionalizzazione, semplificazione e migliore finalizzazione di tutta l'azione amministrativa nel campo fiscale.

Inoltre è evidente come, nella situazione italiana, manchi al sistema tributario di cui all'articolo 53, secondo comma, della Costituzione, ancor prima della caratteristica di essere complessivamente informato a criteri di progressività, il requisito basilare di essere appunto un « sistema », dotato della necessaria chiarezza ed organicità. Questo compromette in radice, nel settore tributario, l'effettività di altri princìpi costituzionali, come quello della certezza del diritto.

Il problema della certezza del diritto nel settore tributario, le tecniche della codificazione e del testo unico.

Non sarà inutile ricordare come la prima attuazione dei precetti costituzionali nel campo tributario, legata principalmente al nome di Ezio Vanoni, partisse dalla precisa consapevolezza che prima è necessario predisporre adeguati moduli applicativi e di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, e soltanto in una seconda fase è possibile mettere mano alla struttura sostanziale delle norme tributarie. La riforma dei primi anni '70, al contrario, ha posto l'accento, come è noto, sulla struttura dei tributi, ma si è dovuto attendere il 1991 per avere una prima, probabilmente insufficiente, riforma dell'Amministrazione finanziaria, tuttora nella fase di avvio dell'attuazione.

Lo stesso Vanoni, inoltre, rimarcava fortemente la radicale differenza fra l'adozione di testi unici e la compilazione di un vero e proprio codice tributario. Mentre la semplice opera di compilazione delle norme tributarie in testi unici si limita a rendere leggibile l'ordinamento tributario, riordinando le disposizioni legislative ed eliminando i dubbi, solo la codificazione consente una riconduzione a sistema dell'intera normativa tributaria ovvero il coordinamento delle differenti fattispecie, il superamento delle contraddizioni interne, delle differenze di disciplina non giustificate da effettive esigenze. La codificazione, nella prospettiva di Vanoni, consente un'azione di coordinamento formale delle norme tributarie che produce inevitabilmente un coordinamento sostanziale, si definisce cioè una parte comune della normativa, come disciplina del rapporto tributario che, applicandosi a tutte le fattispecie, consente la semplificazione degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e la migliore ripartizione del carico tributario.

Il codice immaginato da Vanoni era articolato in una parte generale relativa ai diversi elementi che configurano il rapporto tributario – soggetti, capacità, successione nel debito, solidarietà, criteri generali di valutazione del presupposto d'imposta, accertamento, liquidazione, estinzione, organizzazione dell'amministrazione finanziaria, contenzioso, sanzioni – e in una parte speciale nella quale per ciascun tributo si disciplinano la base imponibile, i criteri per la determinazione e la valutazione della base d'imposta, l'aliquota, ed ogni altra disposizione particolare.

I vantaggi di una legislazione tributaria attraverso l'adozione di un codice sono a giudizio di Vanoni, molteplici:

semplificazione dell'ordinamento tributario con miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione finanziaria e riduzione degli adempimenti a carico del contribuente;

armonizzazione sostanziale della legislazione fiscale;

stabilizzazione della legislazione fiscale che almeno per la parte generale risulterebbe sottratta a modifiche episodiche e dettate da esigenze contingenti;

miglioramento della qualità della giurisprudenza tributaria che grazie ad una legislazione stabile ed organizzata per

regole generali potrebbe svolgere una funzione di adattamento del diritto alle concrete esigenze molto più efficacemente e senza tradire le esigenze di certezza del diritto;

sviluppo della scienza del diritto tributario non più costretta nell'attività di commento della legislazione minuta.

Quanto al profilo centrale della stabilizzazione della legislazione, occorre sottolineare come Vanoni lo ricollegasse non all'adozione di particolari vincoli costituzionali o regolamentari (del resto la sua elaborazione avveniva nel 1938) quanto all'« interiore autorità » delle disposizioni del codice evidenziando peraltro a tale proposito la necessità che l'adozione del codice fosse il frutto di una profonda elaborazione.

I profili della strutturazione formale del sistema tributario non suscitarono invece rilevante attenzione durante i lavori per l'elaborazione della nuova Costituzione. La proposta formulata all'Assemblea costituente dalla Commissione per la Costituzione non conteneva del resto norme specificamente dedicate alla materia tributaria, limitandosi a sancire alcuni princìpi e regole che avevano importanti riflessi in materia tributaria (si veda, in particolare, la riserva di legge relativamente all'imposizione di prestazioni personali o reali; articolo 18 del testo della Commissione, attuale articolo 23). Solo in seguito ad alcuni emendamenti approvati durante l'esame in Assemblea fu introdotto l'articolo 51-*bis* (attuale articolo 53) che sanciva l'obbligo per tutti di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva ed il principio di progressività del sistema tributario nel suo complesso (emendamenti Scoca, Meda, Castelli). L'unica proposta specificamente relativa ai profili strutturali dell'ordinamento tributario fu quella dell'onorevole Scoca che prevedeva l'approvazione a maggioranza qualificata delle norme che disponevano agevolazioni tributarie in favore di particolari categorie di soggetti, agevolazioni che dovevano comunque rispondere a scopi di interesse pubblico.

Assai più articolata in proposito fu invece la relazione della Commissione economica del Ministero per la costituente che affrontò espressamente il problema della codificazione tributaria all'interno della problematica relativa alle regole formali della legislazione tributaria. In particolare la Commissione approfondì le tematiche connesse alle esigenze di garanzia dei diritti del contribuente e valutò prioritario a tal fine il profilo della stabilità e della coerenza del sistema tributario, ritenendo al contrario non condivisibili le proposte dirette all'introduzione di particolari *quorum* per l'approvazione delle norme tributarie. Secondo l'analisi della Commissione la legislazione tributaria è articolata su tre distinte categorie di norme:

1) princìpi generali dell'imposizione;

2) sistema generale di amministrazione dei tributi (accertamento, riscossione, tutela giurisdizionale, sanzioni);

3) regole sostanziali dei singoli tributi.

A ciascuna di queste categorie avrebbe dovuto corrispondere, secondo l'opinione della Commissione, una diversa fonte normativa in modo da garantire un processo di stabilizzazione della legislazione tributaria e la semplificazione del sistema tributario nel suo complesso, consentendo al tempo stesso la flessibilità necessaria nell'introduzione di nuovi tributi o nella determinazione della base imponibile ovvero delle aliquote dei tributi già previsti dall'ordinamento vigente. Veniva così delineato un sistema tributario articolato su quattro livelli di fonti:

1) norme costituzionali, concernenti la dichiarazione dell'obbligo tributario, eventuali criteri per la formazione della legislazione tributaria e riserva di legge;

2) un codice o una legge fondamentale, concernente gli aspetti generali del sistema tributario comuni a tutte le fattispecie impositive (dichiarazione, accertamento, riscossione, privilegi, rimborso, giurisdizione tributaria, sanzioni), di

rango costituzionale o comunque rinforzato sia attraverso la previsione di particolari forme e garanzie per la sua modificazione, sia attraverso la previsione di un'autorità (della quale non viene precisata la natura e le funzioni) in grado di difendere il codice « contro troppo facili rimaneggiamenti »;

3) leggi ordinarie di imposta, da sottoporre ad un'organica revisione, concernenti la disciplina dei singoli tributi, cui assicurare una relativa stabilità nel tempo;

4) legge di bilancio, con la quale procedere annualmente alla variazione delle aliquote d'imposta, elemento più facilmente mutevole nel tempo in relazione alle necessità contingenti.

Rispetto alla precedente elaborazione di Vanoni è interessante notare come l'adozione di un codice tributario venga strettamente collegata alla natura di legge rinforzata in modo da evitare la rapida modificazione delle norme generali contenute nel codice con la conseguente vanificazione dell'obiettivo della stabilizzazione della legislazione tributaria allo stesso connesso. Interessante è anche il trattamento differenziato della disciplina delle aliquote delle singole fattispecie di imposta rispetto agli altri elementi strutturali dei tributi, anch'esso in relazione al diverso grado di mutevolezza dei due profili.

In sede costituente peraltro le proposte della Commissione ministeriale non trovarono accoglimento e la disciplina costituzionale della legislazione tributaria è limitata alle prescrizioni dell'articolo 53.

Per quanto attiene il profilo della struttura dell'ordinamento tributario e della stessa « qualità » delle norme tributarie, premessa indispensabile per conseguire una soglia minima di certezza del diritto in questo settore, è nota la linea affermatasi con la riforma tributaria, che è quella del riordinamento attraverso lo strumento e la tecnica del testo unico.

Va detto subito che, a vent'anni di distanza, sembra lecito affermare nettamente che questa linea è fallita.

Non solo i testi unici emanati sono in tutto quattro, di cui due nel 1992; non solo il Parlamento ha recentemente approvato l'ennesima proroga del termine; ma, fatto più significativo di tutti, la stessa disposizione di proroga del termine contiene anche la delega al Governo ad inserire nei testi unici già in vigore tutte le successive modifiche apportate dalla legislazione ordinaria speciale alle materie che dovrebbero essere regolate dai testi unici (ben più di mille, ma se ne ignora il numero esatto, nel solo caso del testo unico delle imposte sui redditi).

In sostanza, si tratta di una fatica di Sisifo, che non si è finito di compiere, e già occorre ricominciare.

È allora opportuno chiedersi se si tratti proprio di una scelta obbligata, se questa sia l'unica tecnica disponibile di riordino normativo. Basta guardarsi attorno, per vedere sistemi tributari ben più ordinati del nostro, dei veri « sistemi », in Paesi nei quali, di fronte all'ineludibile complessità tecnica della materia tributaria, si è scelta la via della codificazione, come in Francia e negli Stati Uniti.

Sul punto, non sarà inutile fare un pur breve riferimento ad alcune delle esperienze estere più significative. Va innanzitutto richiamata l'esperienza fondamentale della Francia che ha un codice tributario che si avvicina al modello del codice settoriale in quanto contiene al suo interno la disciplina di un numero consistente di tributi, individuati ed analizzati in maniera sistematica piuttosto che attraverso disposizioni a carattere trasversale. Nell'ambito dell'esperienza francese va poi osservato che il *Code des impots* raggruppa, come le altre codificazioni in quel Paese non solo le leggi ma anche le ordinanze e i decreti che riguardano la materia in questione; tuttavia al suo interno il *Code* non ha un carattere unitario dal punto di vista del valore formale degli atti, in quanto, ad esempio, i decreti sono inseriti in una parte avente carattere regolamentare, distinta in decreti del Consiglio di Stato e decreti semplici. Anche le disposizioni aventi carattere provvedimentale sono poi inserite nel contesto codici-

stico come gli *arrêtés ministérials o interministérials.*

Così per ciò che riguarda le disposizioni di provenienza comunitaria la codificazione in Francia è attuata attraverso la pubblicazione di estratti di alcuni regolamenti, completata da una lista che contiene i riferimenti a provvedimenti comunitari di una certa rilevanza. Tuttavia l'osservazione fondamentale riguarda il profilo del carattere autonomo della codificazione rispetto alla normale produzione legislativa; questo si rivela in ragione del fatto che il codice, in mancanza di una espressa abrogazione delle norme ivi contenute, prevale sui successivi interventi legislativi.

Altra esperienza di riferimento, pur con le inevitabili differenze derivanti dalla particolare configurazione del sistema delle fonti proprio dell'area nordamericana, è quella derivante dalla tipologia delle fonti del diritto negli USA, che prevede, non solo in ambito fiscale, una pluralità di fonti non giustapposte dal punto di vista formale, ma piuttosto organizzate per specificità di settore di applicazione.

Tornando alla situazione italiana, è opportuno addentrarsi negli aspetti istituzionali di questa problematica, di cui non sfugge il carattere strategico rispetto al completamento ed all'attuazione del disegno della riforma tributaria, e il carattere in certo qual modo preliminare rispetto al contenuto del progetto di legge in esame.

La scelta legislativa compiuta con la legge 825 del 1971, si è contraddistinta, come si è accennato, per un disegno di revisione dell'ordinamento tributario attraverso due fasi distinte: la prima relativa all'adozione di testi di legge che attuino la disciplina sistematica della materia settore per settore e la seconda che si realizza attraverso l'adozione di testi unici; questa seconda fase per i tempi connessi all'approntamento (i termini per l'emanazione di tali testi unici originariamente fissati in tre anni, sono stati successivamente prorogati con una serie di provvedimenti), assume il carattere di normativa di coordinamento e di ridefinizione delle discipline di settore così come queste sono andate evolvendosi, piuttosto che rappresentare un momento di pura fotografia delle varie discipline.

Da questo punto di vista va osservato che lo stesso utilizzo della dizione « testo unico » per individuare simili provvedimenti, appare non del tutto rappresentativo della funzione materialmente svolta dagli stessi provvedimenti. In particolare va notato che secondo quanto può affermarsi in linea teorica, il testo unico è essenzialmente uno strumento di riordinamento di leggi già in vigore, fatto per facilitarne la conoscenza e l'applicazione. Le norme incluse nel testo unico dovrebbero mantenere il valore giuridico che ad esse deriva dalle norme precedenti, anche se spesso nella legge delega è previsto anche il potere di modificare le norme preesistenti; nel caso della delega contenuta nell'articolo 17 della citata legge 825, gli articoli del testo unico possono acquistare valore giuridico di norma primaria per il solo fatto della loro inclusione nello stesso testo unico.

Al di là, comunque, della funzione innovativa o meno dei testi unici o di altre normative generali di raggruppamento delle norme, va sottolineato come l'attuale disciplina in questo settore sia di fatto organizzata periodicamente in testi di legge aventi il carattere della derogabilità da parte di successivi interventi di tipo legislativo.

A tal proposito, il concetto di derogabilità della normativa che qui viene preso in considerazione non si limita alla derogabilità in senso giuridico-formale della legge, ovvero al potere generale di modifica dell'ordinamento da parte di norme successive *(lex posterior derogat legi priori)*, ma contempla anche la possibilità che le successive modifiche oltre a determinare deroghe, modificazioni ed abrogazioni tacite delle disposizioni del testo unico, vengano formalmente collocate in fonti normative autonome dallo stesso testo unico determinando un'evoluzione per stratificazione dell'ordinamento tributario, causa prima dei fenomeni di incertezza e confusione normativa. Ed a tal proposito va sottolineato come nel settore tributario la mancanza di organicità nella legislazione porta

con sé numerosi problemi di coordinamento in quanto implica molteplici difficoltà di carattere interpretativo e problemi di armonizzazione dell'intera legislazione in materia.

Non a caso nel nostro ordinamento diventa sempre più pressante la tendenza ad approvare norme di interpretazione autentica ovvero risulta sempre più determinante il ruolo di interpretazione delle normativa da parte degli uffici e dei giudici, con la conseguenza di un proliferare di fonti di produzione del diritto che agiscono in senso contrario alla sistematizzazione delle norme aventi caratteri e finalità comuni.

Tutto ciò porta ad una sola conclusione: oggi torna ad essere chiara la lungimiranza di quanti in sede scientifica e politica hanno mantenuto in questi anni viva la proposta, che qui si ritiene di dover avanzare con il rilievo che essa merita, di addivenire ad una generale sistemazione della materia tributaria in un unico codice, costantemente aggiornato e dotato della forza che può derivare da un condizionamento dell'efficacia delle norme tributarie – condizionamento che può essere preventivo o successivo – al loro inserimento nel predetto codice.

In quest'ottica sia consentito di soffermarsi ancora per poco su alcuni profili più tecnici della questione.

Al riguardo, va preliminarmente considerato che l'approntamento di un codice delle disposizioni tributarie comporta innanzitutto la necessità di una riscrittura delle norme tributarie poste al di fuori di un *corpus* normativo già perfezionato; inoltre considerato che il codice per sua natura costituisce un testo organico che ha valore normativo di per sé, senza riferimento a leggi precedenti, occorre individuare un ambito tematico più ampio dell'attuale divisione della materia tributaria per settori, proponendo una normativa unitaria ed al tempo stesso completa circa le varie fasi attraverso le quali il cittadino affronta gli obblighi dettati dalle leggi tributarie.

Occorrerebbe quindi considerare come ambito tematico della normativa codicistica non solo le norme a carattere dispositivo in materia sostanziale, ma anche le norme a carattere procedimentale come quelle sull'accertamento e le norme a carattere precettivo, come quelle in materia di sanzioni.

Un ulteriore problema collegato all'approntamento di una normativa in forma codicistica è quello del carattere innovativo che occorrerebbe attribuire all'operazione di codificazione, rendendo possibile l'introduzione di disposizioni in aggiunta o modifica rispetto a quelle già vigenti e dotate di valore e forza di legge. Al riguardo va osservato che l'attuale congerie di fonti di produzione nell'ordinamento tributario comporta rilevanti problemi di « rideterminazione » del valore giuridico di disposizioni, che introdotte attraverso circolari, risoluzioni ed altri provvedimenti di autorità ministeriali e non, potrebbero in certi casi essere riedite e trasformate con un provvedimento di carattere formale, quale appunto l'emanazione del codice, in norme di primo grado.

Altro aspetto che rileva non solo sul piano della tecnica legislativa – ma, si badi, in questo ambito assume carattere sostanziale perché postula la ridefinizione delle norme – è quello delle modalità di collegamento interno delle norme e dei continui rimandi tra disposizione e disposizione, che non possono in campo tributario prescindere dall'attenta revisione (in termini di *drafting*) delle correlazioni implicite ed esplicite tra le disposizioni stesse.

Il superamento degli attuali ostacoli, non ultimi quelli di carattere formale, che intralciano l'efficacia di un compattamento, potrebbe anche comportare in maniera indiretta benefici dal punto di vista del controllo delle forme di agevolazione fiscale, siano esse poste a mezzo di esenzioni, riduzioni d'imposta ovvero attraverso regimi forfettari o di favore che possono ostacolare il risanamento della finanza pubblica.

Una normativa in materia tributaria attuata attraverso lo strumento della codificazione rappresenta in definitiva un elemento di garanzia per il contribuente proprio in quanto ripropone i caratteri di una grande riforma del nostro ordinamento anche in senso sostanziale.

Un ultimo profilo concernente l'attività legislativa in campo tributario riguarda la cadenza dell'introduzione di nuove norme nell'ordinamento. Più volte, ed in sedi autorevolissime, si è fatto riferimento ai paradossi creati dalla frenetica attività normativa che contraddistingue il legislatore e i centri produttori di norme in campo fiscale. A tal fine può risultare utile prevedere, con norma rinforzata, una sorta di « contenuto proprio » della normativa tributaria infrannuale, limitato alla manovra quantitativa e agli aggiustamenti strettamente conseguenti, e riservando ad un unico provvedimento annuale le misure che incidono sulla struttura dell'ordinamento. In questo modo si amplierebbe al campo tributario, anche se rovesciandolo, il principio del contenuto proprio della legge finanziaria introdotto nel campo contabilistico dalla legge 362 del 1988, che sembra aver dato finora buona prova.

Diritti e doveri dei contribuenti nei Paesi membri dell'OCSE.

La riflessione scientifica più recente sulla tematica della codificazione tributaria è stata, peraltro, accompagnata dall'approfondimento di altri profili di tecnica legislativa connessi allo stato di crisi dell'ordinamento fiscale, che, in particolare a partire dalla riforma tributaria degli anni settanta, appare caratterizzato dal progressivo abbandono di un modello di legislazione di princìpi in favore di un modello di legislazione casistica ed analitica, con i conseguenti fenomeni di iperlegificazione. Proprio per tale sviluppo del nostro ordinamento tributario ha assunto grande importanza il tema della delegificazione e della *deregulation* come strumento per snellire l'ordinamento tributario e recuperare certezza del diritto in favore dei contribuenti. Questi profili peraltro non sono stati visti in alternativa a quello della codificazione, ritenendosi anzi che un processo di codificazione delle norme fiscali, con la definizione di modelli generali ed astratti nel rapporto tributario, costituisca un elemento propedeutico per lo sviluppo di una tecnica legislativa per princìpi in cui ampio spazio sia riservato all'integrazione normativa di secondo grado ed all'attività amministrativa (si vedano ad esempio le conclusioni della Commissione per la delegificazione). Inoltre la sempre maggiore richiesta di collaborazione attiva da parte dei contribuenti ha fatto emergere esigenze di certezza e garanzia che vanno oltre la semplice chiarezza ed organicità del sistema tributario.

In molti Paesi, nonostante una più soddisfacente coerenza dei sistemi tributari ivi esistenti, si è andata rafforzando negli ultimi anni la consapevolezza della richiamata dimensione delle problematiche tributarie.

È significativo peraltro che il punto di attacco sia stato quasi universalmente individuato nel miglioramento dell'equilibrio del rapporto tributario dal lato del contribuente, con l'introduzione nei vari ordinamenti sia di leggi di princìpi, sia di documenti intitolati « Carte » o « Statuti » del contribuente.

I diritti dei contribuenti vengono inseriti nel contesto più ampio dei diritti dell'uomo e delle Convenzioni internazionali sottoscritte dalla maggior parte dei Paesi: Carta dell'ONU, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Risoluzione 77/31 del Consiglio d'Europa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare l'articolo 6 di questa Convenzione sancisce che « ogni individuo ha il diritto di essere ascoltato equamente, pubblicamente ed in un termine di tempo ragionevole », e che la persona accusata di un qualsiasi reato ha il diritto di « essere informata nel termine più breve sulla natura e sui motivi dell'accusa » e di « disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per predisporre la propria difesa ». Il successivo articolo 8 della stessa Convenzione prevede che « ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza ».

Inoltre la Risoluzione 77/31 del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'individuo nei confronti degli atti della pubblica amministrazione espone i seguenti princìpi che devono guidare gli Stati nella formulazione delle procedure amministrative:

il diritto dei cittadini ad essere ascoltati e ad essere informati;

il diritto dei cittadini ad essere assistiti da parte delle autorità;

il diritto dei cittadini ad avere spiegazioni in merito alle decisioni prese e di conoscere le possibilità di ricorso.

Recentemente, come si è ricordato, diversi Paesi hanno deciso di enunciare i princìpi adottati a tutela dei contribuenti in una « Carta del contribuente » o in una « Dichiarazione dei diritti del contribuente », in modo da informare i cittadini dei propri diritti e riaffermare nel contempo l'impegno dello Stato a tutelare tali diritti fondamentali. Nella maggior parte dei casi, questi documenti non contengono disposizioni direttamente precettive: ad esempio le « Dichiarazioni » adottate in Canada (« Dichiarazione dei diritti del contribuente », 1985) e nel Regno Unito (« Carta del contribuente », 1988) contengono un'esposizione in via generale dei princìpi che devono sovrintendere alle relazioni tra l'Amministrazione finanziaria ed il contribuente, mentre le « Carte » approvate dalla Francia (« Carta del contribuente », 1975) e dagli USA (« Carta dei diritti del contribuente », 1988) contengono istruzioni più dettagliate in relazione ai diversi scaglioni di reddito imponibile. Bisogna tuttavia precisare che anche nei Paesi dove non è stata adottata una « Carta » o una « Dichiarazione » vi è una sempre maggiore attenzione ai diritti dei contribuenti, e questi ultimi sono in pratica ugualmente tutelati. (Per ulteriori indicazioni sul punto si fa rinvio al recente rapporto in materia dell'OCSE, *Droits et obligations des contribuables*, Paris 1990).

Le iniziative degli ultimi anni in Italia.

Anche in Italia esiste una notevole attenzione per questo ordine generale di problemi, che travalica i singoli, e peraltro numerosissimi interventi su singoli punti, che pure costituiscono la fitta trama della normativa tributaria italiana. Pertanto, più che inseguire le singole dinamiche che hanno interessato i vari punti dell'ordinamento, non sarà inutile in questa sede richiamare brevemente il contenuto di alcune iniziative, legislative e non, caratterizzate appunto da questo approccio più generale e di « sistema ».

Numerose sono state in Italia le proposte dirette all'introduzione di una Carta dei diritti del contribuente avanzate negli ultimi anni, compresa la proposta di legge che il sottoscritto aveva presentato nella precedente legislatura. In alcuni casi peraltro le proposte hanno assunto il più limitato obiettivo di procedere ad una semplificazione degli adempimenti tributari strumentali a carico dei contribuenti.

Una indicazione in tal senso è contenuta nel documento del Ministero delle finanze, « La politica tributaria nel contesto della programmazione economico – finanziaria per gli anni 1991-1994 » (cosiddetto libro giallo), dell'agosto del 1991. In particolare il documento fissava il generale obiettivo della semplificazione del sistema tributario indicando nei centri di assistenza fiscale e nel conto corrente fiscale e contributivo due importanti traguardi in questa direzione. Una proposta particolare riguardava poi la responsabilizzazione dei consulenti fiscali per quanto concerne la correttezza delle dichiarazioni dei contribuenti.

Il documento inoltre poneva anche il tema più generale della Carta dei diritti del contribuente riprendendo le conclusioni della Commissione ministeriale istituita in attuazione della legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. In effetti proprio quest'ultimo provvedimento, che ha rappresentato un importante traguardo nel processo di modernizzazione dell'attività amministrativa e di

affermazione di un rapporto più paritetico fra pubblica amministrazione e cittadino, ha reso indifferibile l'introduzione anche nel procedimento tributario degli elementi di semplificazione e garanzia introdotti in via generale. Occorre infatti ricordare che le disposizioni della legge 241 sono, per la parte relativa alla partecipazione del privato cittadino al procedimento amministrativo, inapplicabili ai rapporti tributari (articolo 13), e, per le parti restanti, non *pienamente funzionali alle esigenze particolari* di tutela che si pongono nei procedimenti tributari. Il documento, sinteticamente, indica i seguenti punti centrali nella definizione di uno statuto giuridico del contribuente:

diritto ad essere informati, assistiti ed ascoltati;

diritto a conoscere in modo certo le conseguenze fiscali delle proprie azioni;

diritto alla limitazione di ingerenza nella vita privata;

diritto alla speditezza e tempestività dell'azione fiscale;

diritto alla semplificazione degli adempimenti a carico del contribuente.

Altre significative indicazioni sui possibili contenuti di una Carta dei diritti del contribuente sono state avanzate in diverse occasioni fra le quali merita ancora di essere ricordata l'indagine conoscitiva sul sistema fiscale italiano promossa dalla VI Commissione permanente della Camera nel 1991. Diversi fra i soggetti ascoltati, infatti, fornirono precise proposte che in parte arricchivano le indicazioni contenute nel « libro giallo ». Si ricordi ad esempio la proposta avanzata in quella sede dal CNEL che si articolava nel modo seguente:

diritto alla trasparenza statistica ed alla conoscenza degli aggregati economici tributari;

diritto a comportamenti di buona fede da parte dell'Amministrazione;

diritto ad essere messo sullo stesso piano dell'Amministrazione quanto a pagamenti, interessi e rimborsi;

diritto all'informazione sull'interpretazione delle leggi e sulle conseguenze dei propri comportamenti;

diritto alla tutela dall'eccesso di pressione legislativa e alla certezza del diritto;

diritto ad essere informato e ascoltato;

diritto a non essere obbligato ad adempimenti inutili o comunque eccessivamente costosi in rapporto ai risultati;

diritto alla speditezza ed alla tempestività dell'azione amministrativa in campo fiscale;

diritto a non pagare più di quanto previsto dalla legge;

controllo sull'applicazione della legge.

Tale elaborazione ha peraltro trovato un'eco limitata nei lavori parlamentari durante la X legislatura, che hanno registrato il susseguirsi di numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare che peraltro non hanno avuto alcun esito. Certo la scorsa legislatura ha avuto il merito di introdurre importanti novità – i centri di assistenza fiscale, il conto corrente fiscale, la riforma del contenzioso – che produrranno, quando attuate, rilevanti effetti in termini di garanzia del cittadino nei confronti del Fisco, ma i profili della semplificazione degli adempimenti strumentali e dell'introduzione della Carta dei diritti del contribuente costituiscono questioni ancora aperte.

Le proposte avanzate durante la scorsa legislatura, ed in parte ripresentate senza rilevanti modificazioni in quella attuale, si muovono su un duplice livello: da un lato vi sono le proposte di legge costituzionale dirette alla novella dell'articolo 53 della Costituzione ed all'introduzione di una nuova disciplina di rango costituzionale, dall'altro le proposte di legge ordinaria

dirette alla definizione della Carta dei diritti del contribuente.

Il contenuto delle diverse proposte è abbastanza articolato ma tutte recepiscono i risultati principali dell'elaborazione scientifica ed amministrativa registratasi negli ultimi anni. Si segnalano in primo luogo le proposte dirette ad introdurre, oltre ad una novella degli articoli 53, 81 e 97 della Costituzione, alcune stringenti limitazioni alla successiva legislazione in materia tributaria, disciplinando in particolare i profili relativi all'entrata in vigore delle norme tributarie, il ricorso a norme interpretative, la necessaria organicità e chiarezza della normativa tributaria, la trasparenza delle sanzioni, la necessaria indicazione in rubrica dell'oggetto delle disposizioni tributarie ed in via generale il divieto di inserire disposizioni tributarie in leggi di carattere non tributario, se non per le norme strettamente attinenti l'oggetto della legge medesima.

Sul piano attinente più strettamente i rapporti tra il Fisco ed i cittadini le proposte sanciscono il diritto all'informazione del contribuente, ponendo a carico dell'Amministrazione finanziaria alcuni precisi obblighi di pubblicità ed assistenza, con piena tutela dell'affidamento del contribuente derivante da informazioni provenienti dall'Amministrazione stessa. Nelle diverse proposte sono infine previste norme relative alla riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria nonché all'istituzione del Garante del contribuente.

Il disegno di legge dopo l'esame da parte della VI Commissione.

Il testo unificato del disegno di legge AC 2046 e delle abbinate proposte di legge giunge all'esame dell'Aula dopo un lungo ed approfondito esame da parte della VI Commissione. Il testo si presenta assai differente rispetto all'originario disegno di legge presentato dal Governo il quale era limitato alla previsione di alcune, pur importanti deleghe dirette all'introduzione di puntuali elementi di semplificazione degli adempimenti strumentali e sostanziali attualmente a carico dei contribuenti. La Commissione non ha respinto l'idea « minimale » delle puntuali semplificazioni da introdurre a breve distanza. Tale impostazione, infatti, oltre a costituire un importante segnale nei confronti dei cittadini-contribuenti, segnale tanto più importante nel momento in cui si registrano sintomi sempre più allarmanti di una vera e propria crisi fiscale, rappresenta un elemento propedeutico ad una più ampia azione riformatrice che richiede tempi più lunghi e che se non avviata da subito laddove possibile, rischierebbe di rimanere confinata nel libro dei sogni del legislatore tributario.

In tal senso, nel testo licenziato dalla Commissione, che pur contiene un articolato ventaglio di interventi di semplificazione relativi agli adempimenti sostanziali (articolo 18), agli adempimenti formali (articolo 19) ed alla disciplina sanzionatoria (articolo 20), il problema delle semplificazioni immediate viene collegato ad un radicale mutamento nella qualità del rapporto tra Fisco e contribuente, nella consapevolezza che un'operazione che si limiti a sfrondare il superfluo sarebbe sostanzialmente un'operazione debole e di breve durata. Non vi è infatti alcuna effettiva garanzia che le complicazioni eliminate oggi non vengano ben presto soppiantate da nuovi complicati e farraginosi adempimenti, imposti sotto l'incalzare di rinnovate esigenze di gettito.

L'unica reale garanzia consiste nel prendere in considerazione l'intero problema del rapporto Fisco-contribuente, e quindi le cause di una legislazione e di una normativa di dimensioni ormai mostruose, di un'attività di produzione di norme sempre più affannosa e contraddittoria; di un rapporto nel quale i più elementari diritti dei cittadini, quale quello all'esatta e agevole conoscenza delle proprie obbligazioni tributarie e dei propri diritti in materia, sono negati.

Nel testo che la VI Commissione sottopone all'esame dell'Assemblea tutto si tiene, e tutto concorre a delineare un nuovo e semplificato rapporto tra Fisco e contribuente: a partire dalla espressa fis-

sazione dei diritti del contribuente nello Statuto, passando attraverso un profondo cambiamento delle abitudini del legislatore tributario italiano, per raggiungere infine un'organica sistemazione della materia tributaria in un codice, seguendo una strada già proficuamente seguita da altri Paesi. In tal modo si è cercato di portare a sintesi positiva l'elaborazione scientifica che nei diversi decenni precedenti e successivi la riforma tributaria le migliori menti della dottrina tributaristica ha prodotto. Da un lato la riflessione di Ezio Vanoni sull'ordinamento tributario e sull'ineludibilità di un processo di vera e propria codificazione, dall'altro la riflessione più recente che ha evidenziato la necessità di definire un vero e proprio Statuto del contribuente come strumento di garanzia generale contro i rischi di prevaricazione insiti in una legislazione tributaria convulsa e farraginosa.

Lo Statuto del contribuente.

Il testo approvato dalla VI Commissione contiene, come accennato, al capo I una prima importante novità rispetto all'originaria proposta del Governo: l'introduzione dello Statuto del contribuente. Si tratta di un fatto di assoluto rilievo che consentirebbe di allineare il nostro Paese alle più avanzate esperienze delle altre democrazie occidentali che hanno deciso di enunciare i principi adottati a tutela dei contribuenti in una « Carta del contribuente » o in una « Dichiarazione dei diritti del contribuente », in modo da informare i cittadini dei propri diritti e riaffermare nel contempo l'impegno dello Stato a tutelare tali diritti fondamentali.

Il testo della Commissione in particolare cerca di raccogliere in un disegno organico le indicazioni contenute nelle diverse proposte presentate nella scorsa e nella presente legislatura valorizzando in particolar modo quelle di maggiore contenuto precettivo rispetto alle mere enunciazioni di principio. Naturalmente in questo, come in altri importanti esempi, l'azione del legislatore ordinario incontra l'ostacolo della mancanza del nostro ordinamento di una fonte normativa che pur non essendo di rango costituzionale presenti un'efficacia ed una resistenza rafforzata rispetto alle successive abrogazioni e deroghe introdotte da leggi ordinarie. Peraltro in alcuni settori, come ad esempio per la normativa di contabilità pubblica, l'adozione di particolari norme regolamentari interne alla procedura parlamentare e più di recente anche la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno in qualche modo garantito un risultato analogo.

L'articolo 1 qualifica le norme dello Statuto come princìpi dell'ordinamento tributario ed in particolare prevede la sanzione dell'inderogabilità tacita delle norme di questo da parte di leggi ordinarie successive. Tale previsione è diretta a garantire l'effettività delle previsioni dello Statuto, sebbene, come già accennato, sia chiara la consapevolezza che solo un radicamento della prassi parlamentare ed istituzionale potrà consentire ai princìpi dello Statuto di non rimanere lettera morta. L'articolo ribadisce inoltre che ai procedimenti tributari si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nella legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, e segnatamente nei capi I, II, IV, V e VI (essendo l'applicazione del capo III in materia tributaria espressamente esclusa dall'articolo 13 della legge stessa).

L'articolo 2 sancisce, al comma 1, in via generale il diritto alla conoscenza delle norme tributarie. Tale diritto viene poi concretizzato nei commi 2-4 dell'articolo che prevedono non solo la predisposizione da parte dell'Amministrazione finanziaria di ogni iniziativa utile a rendere effettiva la previsione di cui al comma 1, ma soprattutto la pubblicazione in forme idonee di tutte le circolari, le risoluzioni ed ogni altro atto a contenuto generale sull'organizzazione, il funzionamento e le procedure dell'Amministrazione medesima. Il comma 4, infine, prevede la tempestiva redazione e pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di circolari esplicative relative alla leggi tributarie di maggiore rilievo. La Commissione in tal senso usa il riferi-

mento ad un criterio elastico, la tempestività, piuttosto che la determinazione di un termine rigido ritenendo tale criterio più consono alla natura generale e di principio dello Statuto e più adattabile alle differenti evenienze che si potranno verificare.

L'articolo 3 contiene alcune disposizioni relative all'efficacia temporale ed alla modalità di redazione delle norme tributarie. Pur essendo connesse *ratione materiae* alle disposizioni di cui al capo II, relative alla normazione in campo tributario, si è ritenuto di inserire tali norme nello Statuto in virtù della forte funzione di garanzia del cittadino che tali previsioni svolgono. La sanzione dell'irretroattività delle norme tributarie è diretta a garantire la certezza del diritto, valore di primaria importanza in campo tributario e si richiama alla analoga previsione costituzionale dettata per le norme penali rispetto alle quali le norme tributarie condividono la natura ablatoria di un bene giuridico del cittadino. Sono fatte salve unicamente le disposizioni di carattere interpretativo – per la loro natura retroattiva – a condizione che siano espressamente qualificate come tali. A rafforzare la natura non retroattiva delle norme tributarie lo stesso comma 1 sancisce l'inapplicabilità delle norme ai rapporti tributari pendenti al momento dell'entrata in vigore, salvo quelle più favorevoli al contribuente. Una deroga a tale principio è contenuta nel successivo articolo 13 limitatamente alle modificazioni legislative che possono essere introdotte in corso di esercizio. Il comma 2 invece dispone che gli adempimenti introdotti con nuove disposizioni tributarie non possono comunque avere una scadenza anteriore al novantesimo giorno dall'entrata in vigore, garantendo in tal modo al contribuente un congruo termine dilatorio per adeguarsi alle nuove previsioni normative. Il comma 3 infine dispone che le leggi e gli atti aventi forza di legge contenenti norme tributarie devono recarne menzione nel titolo e nella rubrica dell'articolo in modo da garantire una migliore conoscibilità delle norme tributarie oggi troppo spesso mimetizzate nelle pieghe di leggi non tributarie.

L'articolo 4 interviene su un istituto già previsto dall'ordinamento, il diritto di interpello disciplinato dalla legge 413 del 1990, all'articolo 21, del quale viene generalizzata la portata al di là dei limiti fissati dalla disciplina vigente. Anche le conseguenze dell'esercizio del diritto di interpello vengono meglio definite rispetto alla disciplina vigente.

L'articolo 5 ribadisce in campo tributario alcuni obblighi previsti in via generale dalla disciplina sul procedimento amministrativo: viene sancito il diritto del contribuente a conoscere la motivazione dell'atto emanato dall'Amministrazione nei suoi confronti, ancorché si tratti di un atto della riscossione non preceduto da alcun precedente provvedimento impositivo motivato, e si obbliga l'Amministrazione ad indicare negli atti notificati ai contribuenti le modalità specifiche per avere informazioni e per ricorrere contro gli atti medesimi.

L'articolo 6 introduce in via generale l'istituto della rimessione in termini in presenza di ritardi nella distribuzione dei modelli di dichiarazione o di altre situazioni patologiche, non imputabili al contribuente, che possono in concreto aver ostacolato oppure reso impossibile l'esatta esecuzione dell'adempimento tributario. Il potere di disporre la rimessione in termini viene riconosciuto esclusivamente ed in via generale al Ministro delle finanze che lo esercita con emanazione di un decreto da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* previo accertamento dell'obiettiva impossibilità degli interessati di effettuare correttamente i propri adempimenti.

L'articolo 7 sancisce in via generale il diritto alla riservatezza, obbligando l'Amministrazione al segreto d'ufficio su dati e notizie del contribuente, dallo stesso forniti ovvero acquisiti in altro modo, salvo quelli relativi alle risultanze degli accertamenti definitivi. La Commissione ha anche affrontato la delicata questione relativa alla pubblicità delle dichiarazioni dei redditi, ritenendo in tali casi prevalente l'interesse pubblico alla conoscenza e per-

tanto escludendo dall'area di operatività del diritto alla riservatezza sia i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni sia quelli derivanti dagli accertamenti definitivi.

L'articolo 8 dello Statuto riguarda la tutela giurisdizionale. La disposizione sancisce in via generale la risarcibilità dei danni causati dall'Amministrazione in relazione a comportamenti, commissivi o omissivi, contrari allo Statuto stesso. La disposizione, che volutamente non opera alcuna distinzione circa la natura giuridica delle situazioni giuridiche soggettive lese dal comportamento illegittimo o illecito dell'Amministrazione, costituisce una delle principali garanzie del rispetto dello Statuto in sede amministrativa.

L'articolo 9 infine interviene su un profilo di grande delicatezza: la trasparenza dei rapporti fra cittadino ed Amministrazione nei casi in cui i contribuenti si siano affidati per l'adempimento dei propri obblighi tributari all'assistenza di professionisti a ciò autorizzati. In tali casi l'imputazione in capo agli stessi contribuenti delle responsabilità conseguenti ad eventuali irregolarità commesse rappresenta una soluzione formalistica che rischia di configurare ipotesi di responsabilità oggettiva estranee alla moderna sensibilità giuridica. Su tale punto peraltro la Commissione ha ritenuto di non dover definire una normativa compiuta ma piuttosto delegare il Governo ad emanare una disciplina di rango legislativo che individui le condizioni di esonero da responsabilità per tali contribuenti. Tale soluzione è apparsa obbligata in relazione alla grande delicatezza e complessità tecnica della questione.

Un ultimo punto merita di essere segnalato. A seguito di una precisa richiesta in tal senso del Governo, l'articolo 23, comma 1, fissa al 1° gennaio 1996 la data a partire dalla quale avranno effetto le disposizioni di cui al capo I. Tale previsione, la quale dovrà in ogni caso essere coordinata con le differenti previsioni temporali contenute in alcune norme dello stesso capo (segnatamente gli articoli 2, comma 4; 4, comma 4; e 9) merita in via generale una riflessione generale da parte dell'Assemblea in quanto investe un punto di estrema delicatezza dell'intero disegno di riforma proposto. Pur riconoscendo le ragioni del Governo, il relatore si propone di rappresentare all'Aula la necessità di termini più stringenti ed adeguati.

La codificazione dell'ordinamento tributario.

Il capo II introduce le innovazioni di maggiore rilievo sia in prospettiva sia in relazione all'andamento convulso della produzione di norme tributarie.

Come traguardo finale, viene conferita al Governo la delega a redigere il codice delle disposizioni legislative in materia tributaria, corredato in allegato di una raccolta ordinata delle disposizioni di fonte secondaria.

La questione dell'opportunità di procedere alla codificazione dell'ordinamento tributario risale a diversi decenni fa, quando Ezio Vanoni (era il 1938 !) pose con grande lucidità la questione, la cui centralità non fu peraltro avvertita dal costituente, che dedicò all'ordinamento tributario pochissime attenzioni.

È noto che sin dalla riforma tributaria degli anni '50 l'evoluzione del nostro sistema tributario è stata imperniata sull'adozione di testi unici anziché su un'opera di vera e propria codificazione. L'alternativa tra codice e testi unici (di recente qualificati come mera « superstizione giuridica ») costituisce invece un elemento di forte caratterizzazione dell'ordinamento tributario. A tal proposito occorre non solo ricordare che sull'idea della codificazione, contrapposta alle varie forme di consolidazione (tra cui rientra la tecnica dei testi unici) è stata costruita la stessa civiltà giuridica moderna a partire dal XVII secolo, ma che la differenza tra i due istituti è ancora più netta in campo tributario. La prospettiva del codice tributario sottintende l'idea dell'unicità del rapporto tributario Stato-cittadino e quindi della necessità di una disciplina per quanto possibile unitaria dell'applicazione dei dif-

ferenti tributi. La stessa prescrizione costituzionale della capacità contributiva come parametro di legittimità dell'imposizione fiscale impone di concepire l'ordinamento fiscale come vero e proprio sistema che non può essere scisso in singoli istituti non comunicanti fra di loro. Al contrario la prassi dei testi unici conduce ad un'atomizzazione dei rapporti tributari ciascuno dei quali relativo ad una fattispecie impositiva, regolata autonomamente, senza che sia possibile una visione d'insieme del rapporto tra Stato e contribuente.

L'articolo 11 esplicita questa differenza prevedendo che il codice, analogamente a quanto previsto per altri settori del diritto, ad esempio il codice penale, si componga di una parte generale contenente le norme comuni ai vari tributi, alle procedure e modalità di applicazione, ed in generale al rapporto tributario, e di una parte speciale contenente la disciplina specifica di ciascun tributo non riconducibile alla parte generale. Il comma 3 dello stesso articolo prevede anche che in allegato al codice debbano essere raccolte ed ordinate le disposizioni in materia tributaria di rango secondario, perseguendo anche in tal modo quell'esigenza di chiarezza e conoscibilità della normazione tributaria secondaria già affrontata nella prima parte del testo unificato con lo Statuto del contribuente.

Il termine per l'adozione del codice è fissato al 31 dicembre 1995. Si tratta di un termine abbastanza ravvicinato ma che, grazie al raccordo previsto fra codificazione ed adozione dei testi unici (articolo 11, comma 2), non dovrebbe risultare inattuabile.

La legge tributaria annuale.

Nel disegno del testo la centralità dell'opera di codificazione viene inoltre esaltata dall'introduzione della legge tributaria annuale.

Il perseguimento della prospettiva del riordino della normazione tributaria impone, infatti, a partire dallo stato di cose esistente, una serie di passaggi, che investono il piano della scrittura delle norme, quello della loro organizzazione, quello delle procedure decisionali, nonché naturalmente quello del costume politico.

Individuato dunque il codice dell'ordinamento tributario come l'obiettivo cui tendere nel medio periodo e lo strumento che, a regime, si rivelerà fondamentale per garantire il più alto grado di organicità ed omogeneità alla normazione, e individuati i testi unici esistenti, in gestazione e futuri come la fase intermedia nella quale introdurre intanto nel sistema elementi di maggiore razionalità; con il capo II del testo unificato si tenta di configurare anche un corpo di regole sulla legislazione tributaria che il legislatore è chiamato a dare da subito anzitutto a se stesso.

Lo strumento principale di tali regole è la legge tributaria annuale: si tratta di un'ipotesi lungamente perseguita, nelle passate legislature, dai membri della Commissione finanze, in quanto ritenuta rispondente, almeno in buona parte, all'esigenza di certezza nella legislazione fiscale, a beneficio anzitutto dei cittadini e quindi della stessa Amministrazione finanziaria.

La soluzione delineata dal testo richiederebbe, per essere completa, un intervento anche sui regolamenti parlamentari: la difficoltà di predisporre tale intervento, e comunque la consapevolezza che esso non avrebbe potuto in ogni caso formare oggetto di deliberazione parlamentare in questa fase, godendo di una sua autonomia procedurale volta anche a tutelarlo dal rischio dell'episodicità e della scarsa meditazione, hanno indotto la Commissione a limitarsi ad approvare comunque il testo come emerso dalla discussione, lasciando in sospeso la definizione delle opportune soluzioni sul piano regolamentare che coinvolgono interessi di portata generale e che quindi dovranno essere esaminate e portate a compimento in altra sede.

La legge tributaria annuale dovrebbe veicolare tutte le norme di natura tributaria, ed avvalersi delle caratteristiche e delle garanzie procedurali che attualmente assistono i disegni di legge cosiddetti col-

legati alla manovra finanziaria, secondo quanto previsto all'articolo 1-*bis*, comma 2, lettera *c)*, della legge 468 del 1978, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della legge 362 del 1988. Ciò significa, in sostanza, tempi certi di approvazione in un'epoca certa dell'anno, e al tempo stesso coerenza, in virtù della contestualità, con il complesso della manovra centrata sulla legge finanziaria.

All'impianto della legge tributaria annuale, così definito all'articolo 13, con l'articolo 14 si affiancano ipotesi derogatorie, che disciplinano l'entrata in vigore in corso d'anno, al di fuori della legge annuale, di disposizioni di carattere tributario. Quattro sono le ipotesi previste: in primo luogo l'introduzione di quelle modificazioni normative che se introdotte con la legge tributaria annuale potrebbero determinare effetti economici negativi sull'andamento dei mercati dei prezzi. Si tratta di una « clausola di salvaguardia » ritenuta necessaria per evitare un eccessivo irrigidimento della legislazione tributaria che in alcuni casi si sarebbe potuto rilevare controproducente. L'esercizio di questa potestà derogatoria richiederà peraltro un sapiente atteggiamento di *self-restraint* da parte del Governo e del Parlamento pena lo svuotamento dell'intero disegno di riforma che si sta ora delineando.

La seconda ipotesi derogatoria prevista riguarda l'indicazione di un trattamento tributario da applicare a fattispecie, di per sè non tributarie, che si vanno ad introdurre nell'ordinamento (se non si inserisse questa deroga si avrebbe l'effetto di bloccare e concentrare nella sessione di bilancio, l'*iter* di una grande parte dei provvedimenti ordinari, che molto spesso necessitano di una disposizione fiscale, con il risultato paradossale di ingolfare ed appesantire la legge annuale, e dunque proprio la fase cruciale della definizione organica della politica tributaria).

In terzo luogo, potranno essere introdotte in corso d'anno disposizioni consistenti in semplici variazioni di aliquote o di termini, disposizioni cioè tali da non modificare l'impianto della norma tributaria in questione.

È stato infine ritenuto opportuno riconoscere uno spazio normativo autonomo alle disposizioni che dovessero rendersi necessarie, nella sostanza e nei termini di vigenza, in relazione agli obblighi di natura comunitaria.

Tali modificazioni, così come quelle introdotte in sede di legge annuale, dovranno inoltre, a partire dall'entrata in vigore del codice tributario, essere introdotte mediante modificazione del codice medesimo. In tal modo si garantisce che lo stesso codice non perda dal momento stesso dell'adozione la propria attualità a causa del sovrapporsi di discipline specifiche sparse in ogni angolo dell'ordinamento.

Il capo II si completa con una norma di delega, che può definirsi permanente, per il coordinamento. Quando infatti entrerà in vigore il codice dell'ordinamento tributario, in esso confluiranno, in modo organizzato, tutte le norme esistenti, e tutte in esso continueranno a confluire: tutte le norme che verranno approvate con gli strumenti normativi che sono stati individuati dovranno cioè trovare collocazione all'interno del codice. Ciò porrà, in una prima fase almeno, problemi di redazione e di coordinamento al Parlamento anzitutto ma anche al Governo: è parso pertanto opportuno prevedere un periodo di quattro anni dall'adozione del codice, durante il quale è concessa al Governo una delega a procedere, ove ritenuto necessario, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore di ciascuna norma di carattere tributario al suo necessario coordinamento al fine del corretto inserimento nel codice. Allo stesso fine è stato anche previsto che per consentire al Governo il corretto inserimento nel codice delle nuove norme tributarie potrà essere differita l'entrata in vigore delle stesse.

Il completamento dell'adozione dei testi unici e delle altre deleghe legislative in materia tributaria.

Nel testo approvato dalla Commissione, la contrapposizione codice/testi unici viene superata in uno schema nel

quale la adozione dei testi unici diventa propedeutica alla successiva azione di codificazione, la quale non va pertanto concepita come mera sommatoria di testi unici, ma come sintesi e fusione della disciplina contenuta negli stessi in unico disegno armonico ed unitario.

Il capo III del disegno di legge infatti ribadisce la delega al Governo per l'adozione dei testi unici, delega già prevista dalla normativa vigente e della quale l'articolo 16 si limita, al comma 2, a rendere esplicito il contenuto. Il comma 3 aggiunge un'ulteriore delega all'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposte di fabbricazione e di consumo le quali, essendo rimaste estranee alla riforma del 1971, non erano attualmente ricomprese nell'ambito della delega originaria. Un'iniziativa in tal sènso peraltro è stata anche presa autonomamente dal Governo il quale, in sede di reitera del decreto sulle accise e sull'IVA comunitaria, con il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 331 del 1993 ha previsto una delega dall'identico contenuto.

Tale adempimento è strettamente funzionale alla successiva opera di codificazione la quale dovrà in particolare unificare i predetti testi unici, nel senso di operare una ricomposizione del complesso materiale normativo nelle unitarie parti del codice che regolano i vari istituti. La prospettiva della codificazione pertanto non determina né l'interruzione, né il rinvio dell'attività di riordino e di sistemazione in testi unici già avviate. Tali passaggi anzi risultano tanto più necessari in vista dell'adozione di un vero e proprio codice tributario.

L'articolo 17 inoltre rinnova la delega legislativa per l'introduzione della nuova disciplina del reddito d'impresa che, già conferita al Governo, non è stata esercitata prima del termine di scadenza. Tale previsione si è resa necessaria in considerazione dell'urgenza avvertita dallo stesso Governo di introdurre un'organica riforma di tale disciplina a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127, di recepimento della disciplina comunitaria in materia di conti annuali e consolidati delle società commerciali.

La semplificazione dell'ordinamento.

Nel capo IV relativo alle semplificazioni della legislazione tributaria, è previsto il conferimento al Governo delle deleghe legislative ad oggetto plurimo relative alla semplificazione di talune disposizioni sostanziali, degli adempimenti formali e di disposizioni sanzionatorie in materia tributaria. Tale parte, che costituiva il nucleo originario della proposta avanzata dal Governo, è stata notevolmente arricchita grazie ad una proficua collaborazione con lo stesso Governo, ed anche sulla base di un attento esame delle proposte e delle indicazioni giunte da ambienti scientifici, dalle associazioni di categoria ed in generale a parte degli operatori del settore tributario.

Dal punto di vista procedurale viene previsto, oltre al parere sugli schemi di decreto legislativo da parte della Commissione parlamentare di cui all'articolo 17, terzo comma, della legge 825 del 1971, un termine a breve scadenza per l'esercizio della delega, fissato al 31 dicembre 1993.

1) Delega per la semplificazione di talune disposizioni sostanziali.

L'articolo 18 si riferisce all'emanazione di norme di semplificazione dirette ad incidere sostanzialmente sulla struttura del sistema tributario, con la precisa finalità di operare una prima razionalizzazione del sistema tributario in alcuni suoi aspetti che hanno più spesso creato dubbi interpretativi o si sono rivelati poco coerenti nella logica complessiva del sistema. Tale delega prevede altresì la semplificazione della struttura del sistema tributario attraverso la riduzione di quegli obblighi che costituiscono adempimenti sostanziali per taluni tipi di contribuenti.

In particolare si prevede l'adozione di decreti legislativi di riforma dei seguenti punti dell'ordinamento tributario:

a) revisione e semplificazione della disciplina degli oneri deducibili dal reddito complessivo e delle condizioni di deducibilità con riferimento all'attuale regime di detrazione d'imposta;

b) conseguente revisione della disciplina delle detrazioni d'imposta;

c) semplificazione dei rapporti esistenti tra rendite catastali e redditi effettivi dei terreni e dei fabbricati nella determinazione del reddito fondiario;

d) revisione dell'imposizione e della dichiarazione della « prima casa » e coordinamento con l'ICI, assicurando l'invarianza del gettito;

e) unificazione, ai fini delle imposte sui redditi, dei criteri di determinazione del reddito derivante da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con i redditi derivanti da attività di lavoro autonomo o commerciali non esercitate abitualmente e semplificazione degli obblighi di dichiarazione connessi;

f) revisione delle modalità di imposizione delle plusvalenze derivanti da somme percepite a titolo di indennità di esproprio;

g) semplificazione del calcolo del contributo al Servizio sanitario nazionale;

h) revisione della normativa e dei casi di esclusione concernenti il contributo diretto lavorativo;

i) esclusione dall'ILOR per i redditi d'impresa imputabili prevalentemente all'attività dell'imprenditore e dei suoi familiari o dei soci;

l) riduzione, mediante assoggettamento ad imposta fissa, di una parte dei contribuenti IVA.

2) Delega per la semplificazione degli adempimenti formali in materia tributaria.

L'articolo 20 prevede il conferimento di una delega legislativa diretta alla semplificazione degli innumerevoli adempimenti strettamente formali previsti in molteplici disposizioni tributarie ed accavallatisi in modo poco sistematico e coerente nel corso degli ultimi venti anni, dando luogo ad un notevole appesantimento del sistema provocato dall'imposizione di obblighi complessi ed onerosi per il contribuente ma di scarsa valenza per l'Amministrazione finanziaria.

Il comma 1 dell'articolo 20 interviene specificamente sul settore degli obblighi contabili degli esercenti attività d'impresa, arti e professioni, sulla base dei seguenti criteri direttivi:

a) adozione, ove possibile, di un criterio uniforme a tutti i tributi per la tenuta delle scritture contabili, limitando gli adempimenti a quelli strettamente necessari;

b) semplificazione degli adempimenti formali necessari ai fini delle imposte sui redditi, prevedendo in particolare:

soppressione delle scritture e degli adempimenti contabili relativi ai conti individuali ed al repertorio annuale della clientela;

sostituzione del registro dei beni ammortizzabili con l'annotazione degli stessi su altre scritture contabili;

esclusione dei dati risultanti dai libri paga dalla contabilità semplificata per le imprese minori e per gli esercenti arti e professioni;

previsione per alcune fattispecie di modalità semplificate di registrazione della documentazione comprovante le spese sostenute in luogo della registrazione cronologica;

determinazione delle ipotesi e delle condizioni in presenza delle quali la te-

nuta delle scritture contabili ai fini delle imposte sui redditi ovvero dell'IVA possa assumere rilevanza ai fini di entrambi i tributi;

c) semplificazione degli adempimenti formali necessari ai fini delle imposte sul valore aggiunto, prevedendo in particolare:

determinazione delle ipotesi in cui sia possibile attribuire alla fattura efficacia sostitutiva di qualsiasi obbligo di documentazione dei corrispettivi;

previsione dell'equipollenza fra rilascio della ricevuta o dello scontrino fiscale e di distinti termini e modalità di rilascio della ricevuta fiscale in relazione alle peculiari caratteristiche dei diversi settori di attività;

limitazione dell'obbligo di rilascio di scontrini descrittivi delle operazioni ai casi in cui non contrasti con le ordinarie modalità di gestione dell'attività;

revisione della disciplina sulla conservazione degli scontrini e delle ricevute fiscali;

soppressione della tenuta e presentazione degli elenchi clienti e fornitori con l'introduzione di un decreto ministeriale che determini le particolari categorie di operatori tenute a fornire tali informazioni soggettive sulle operazioni compiute;

esclusione dell'annotazione delle fatture per le quali non è ammessa la detrazione d'imposta;

previsione delle condizioni in presenza delle quali è ammessa l'annotazione delle operazioni in luogo che sui registri IVA sul libro giornale e soppressione dell'obbligo di bollatura dei registri IVA nei casi in cui sia tenuto il libro giornale e sullo stesso siano registrate le operazioni IVA;

fissazione a 200 mila lire della soglia al di sotto della quale l'annotazione delle fatture può avvenire sulla base di un documento riepilogativo.

Il comma 2 interviene invece sugli altri adempimenti fiscali, e segnatamente su quelli relativi agli obblighi di denuncia, dichiarazione, versamenti ed altre formalità, dettando in particolare i seguenti criteri direttivi:

a) unificazione degli adempimenti posti a carico del contribuente per consentire al Fisco di procedere all'acquisizione dei dati identificativi tributari del soggetto, compresa l'unificazione dei codici identificativi del contribuente ai fini fiscali, previdenziali e sanitari;

b) limitazione dei dati non rilevanti fiscalmente richiesti nella dichiarazione dei redditi, con particolare riferimento all'indicazione dei dati relativi agli immobili non strettamente necessari alla determinazione dei redditi fondiari; riduzione del numero dei contribuenti tenuti alla presentazione della dichiarazione grazie all'utilizzo da parte dell'Amministrazione finanziaria delle informazioni già in suo possesso anche mediante la creazione di un archivio aggiornato presso l'Anagrafe tributaria nel quale inserire anche i dati rilevanti come indici di capacità contributiva ai fini dell'accertamento sintetico; si prevede altresì l'unificazione, ove possibile, dei termini e delle modalità di dichiarazione e di effettuazione dei versamenti, la revisione della disciplina sanzionatoria per mancata sottoscrizione della dichiarazione o per la presentazione ad un ufficio diverso da quello competente, nonché la possibilità dei contribuenti di dilazionare i versamenti all'erario, e l'eventuale previsione di un unico termine per l'effettuazione di tutte le opzioni previste dalla normativa fiscale;

c) soppressione della cosiddetta « copia comune » della dichiarazione dei redditi;

d) revisione della disciplina relativa allo scomputo delle ritenute alla fonte operate a titolo di acconto;

e) previsione della possibilità per i contribuenti di ottenere il rimborso dei crediti di imposta mediante assegnazione di particolari categorie di titoli di Stato;

f) revisione della disciplina della bolla di accompagnamento dei beni viaggianti prevedendo l'utilizzazione negli scambi intracomunitari di documentazione equipollente nonché le ipotesi in cui non sussistono le esigenze di controllo della circolazione di merci in relazione alle quali sopprimere l'obbligo di emissione della bolla stessa, riduzione delle irregolarità sanzionate;

g) integrazione degli archivi delle conservatorie dei registri immobiliari, degli uffici tecnici erariali e del catasto e revisione dei sistemi di utilizzazione dei dati degli stessi, anche in relazione ai procedimenti amministrativi di gestione del patrimonio immobiliare pubblico;

h) semplificazione degli adempimenti, delle denunce e dei pagamenti concernenti le imposte di registro, successione, donazione, ipotecarie e catastali;

i) semplificazione delle autorizzazioni per lo svolgimento di concorsi a premio;

l) semplificazione delle procedure di riscossione delle entrate dirette di competenza delle regioni, degli enti locali, delle comunità montane e delle camere di commercio;

m) istituzione di una commissione consultiva la quale tenga nota di quegli obblighi documentali e contabili a carico dei contribuenti che saranno oggetto di decreto ministeriale ed esprima osservazioni sugli schemi di dichiarazione dei redditi e dell'IVA.

3) Delega per la razionalizzazione della disciplina delle sanzioni in materia tributaria.

L'articolo 20 contiene il conferimento al Governo di una delega relativa alla razionalizzazione della disciplina delle sanzioni in materia tributaria, diretta ad eliminare i casi in cui più manifesta appaia la non necessarietà o la sproporzione delle sanzioni previste dalla disciplina vigente rispetto alla effettiva gravità delle infrazioni commesse. In particolare sono previsti i seguenti princìpi direttivi:

a) non applicazione delle sanzioni per mancata o tardiva registrazione delle operazioni soggette all'IVA se di queste si è tenuto conto nella liquidazione periodica o nella dichiarazione annuale ed applicazione delle sanzioni stesse ai soli casi di imposta dovuta maggiore di quella liquidata a seguito delle violazioni stesse;

b) revisione ed estensione della disciplina del ravvedimento operoso ai casi di omessa presentazione della dichiarazione e di omesso o insufficiente versamento, anche con riferimento ad altri tributi, rispetto a quelli per i quali è attualmente previsto;

c) riduzione delle sanzioni per inesatta imputazione temporale dei componenti del reddito d'impresa, di arte e professione, in presenza di elementi sufficienti ad escludere che tale inesatta imputazione abbia finalità elusiva;

d) riduzione e razionalizzazione delle sanzioni per le violazioni continuate e ripetute;

e) riduzione delle sanzioni in materia di IVA per operazioni fatturate a soggetti aventi diritto alla detrazione integrale d'imposta;

f) irrilevanza delle violazioni formali ai fini della determinazione del tributo, se corrette dal contribuente entro 30 giorni, attenuazione delle sanzioni per violazioni di carattere formale dovute a meri errori materiali, nonché inapplicabilità delle sanzioni per violazioni irrilevanti ai fini dell'accertamento;

g) non applicabilità delle sanzioni per violazioni dovute ad incertezza normativa;

h) soppressione dell'iscrizione a ruolo a titolo provvisorio;

i) inapplicabilità delle sanzioni per adempimenti soppressi o non più sanzionati in virtù delle disposizioni adottate con i decreri legislativi di semplificazione previsti dal presente testo unificato.

La riduzione del numero dei tributi.

Un ultimo punto merita di essere approfondito. Durante l'esame dei progetti di legge in Commissione è emersa con generale consenso la consapevolezza che in nessun caso una semplificazione formale e sostanziale dell'ordinamento tributario può in prospettiva essere scissa da un radicale intervento su uno dei punti più critici dell'intero sistema tributario: una radicale riduzione del numero dei tributi. Ci si riferisce qui a quella particolare caratteristica numerica dell'ordinamento tributario italiano che classicamente va sotto l'etichetta delle « cento tasse degli italiani ». Queste peraltro, hanno ormai raggiunto un livello record (vedi allegato A): ogni tributo comporta evidentemente i propri adempimenti da parte dei contribuenti e i propri costi di gestione da parte del Fisco, inclusa la distorsione nell'uso della risorsa personale. Ogni tributo, infine, ha il proprio gettito (vedi allegato B), in determinati casi modestissimo, inferiore agli stessi costi di gestione.

Nessun corretto e fiducioso rapporto Stato-contribuenti sarà mai possibile se non si mette mano ad un drastico sfoltimento di questa selva di balzelli, inutile e vessatoria, che riconduca il rapporto tributario alla sua propria funzione di recupero dei mezzi diretti a finanziare le spesepubbliche, secondo criteri di progressività e quindi con finalità essenzialmente redistributive. In tantissimi casi invece al sistema tributario vengono addossati compiti del tutto estranei a tale funzione che finiscono per introdurre ulteriori elementi di crisi nel rapporto Fisco-contribuente.

Peraltro la grande complessità di tale profilo, nonché l'estrema difficoltà fatta presente dal Governo di definire con esattezza un rapporto costi/ricavi per ciascuna fattispecie impositiva, ha reso necessario, anche in relazione all'esigenza di non far allungare eccessivamente i tempi di esame dei progetti di legge, rinviare ad altra sede un intervento legislativo in tal senso. Come segnale, speriamo non meramente simbolico, la VI Commissione ha voluto inserire al comma 2 dell'articolo 23 l'obbligo del Governo di presentare entro il 31 dicembre 1993, una relazione al Parlamento in cui siano contenuti elementi conoscitivi sulla gestione di quei tributi il cui costo di esazione sia superiore o di poco inferiore al gettito risultante dagli stessi. Solo grazie all'acquisizione di questa indispensabile base conoscitiva il Parlamento potrà porre mano con sufficiente ponderatezza alla necessaria opera di sfoltimento dei tributi inutili.

Franco PIRO, *Relatore.*

ALLEGATO A.

ELENCO DEI TRIBUTI ERARIALI

IMPOSTE SUL PATRIMONIO E SUL REDDITO	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
IRPEF	1023	DPR N. 917/1986
IRPEG	1024	id.
ILOR	1025	id.
Addizionale 8% IRPEG e ILOR	1029	DPR n. 602/1973 - DL n. 936/1977, DL n. 787/1981
Imposta ipotecaria	1210	D. Lgs. n. 347/1990
Imposta catastale		id.
Imposta di successione	1239	D. Lgs. n.346/1990
Imposta di donazione	1239	id.
Diritti catastali e di scritturato	1243	D. Lgs. n. 347/1990
INVIM di spettanza dell'erario	1233	DL n. 55/1983, conv. L. n.131/1983

TASSE E IMPOSTE SUGLI AFFARI	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Imposta sul valore aggiunto	1203	DPR n. 633/1972
Imposta sul patrimonio delle imprese		DL n. 394/1992, conv. L. n. 461/1992
Concessione governativa sulla partita IVA	1217	DPR n. 641/1972
Vidimazione dei libri contabili		
Concessione governativa su atti societari	1217	DPR n. 641/1972
Concessioni per l'esercizio di attività di commercio e affari	1217	id.
Concessione per l'esercizio di istituti di vigilanza e agenzia di investigazione	1217	id.
Concessione per campeggi e villaggi turistici	1217	id.
Concessione per trasporto merci	1217	id.
Tassa sull'uso dei beni demaniali		DL n.8/1993, conv. L. n.68/1993
Tassa per la vendita di generi di monopolio		
Tassa per l'abilitazione all'esercizio di professioni	1228	L. n. 1551/1951

IMPOSTE SULLE ATTIVITA' FINANZIARIE	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Ritenuta sugli interessi delle obbligazioni di istituti di credito a medio-lungo termine	1026	DPR nn. 600/1973 - 602/1973 - DL 512/1983, conv. L. n.649/1983 - DL n. 556/1986 conv. L. n.759/1986 - L. n.413/1991
Ritenuta sugli interessi delle obbligazioni emesse da soggetti diversi da istituti di credito	1026	id.
Ritenuta sugli interessi delle obbligazioni convertibili	1026	id.
Ritenuta su interessi, premi e altri frutti corrisposti da banche	1026	id.
Ritenuta sui proventi indicati sulle cambiali	1026	id.
Ritenuta sugli interessi dei titoli di Stato	1026	id.
Ritenuta sui proventi relativi a titoli o certificati in serie o di massa	1026	id.
Fissato bollato sui contratti di borsa	1026	id.

Ritenuta sui pronti contro termine	1026	id.
Ritenuta sulle operazioni in valuta	1026	id.
Imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni aziendali e lo smobilizzo dei Fondi	1033	RD n. 827/1924 - L. n. 408/1990 - L. n.413/1991
Ritenuta su utili distribuiti da persone giuridiche	1027	DPR 600/1973
Imposta di conguaglio sugli utili distribuiti dalle società		
Imposta sostitutiva delle imposte sul reddito a carico dei fondi di investimento	1031	L. n.77/1983 - L. n.649/1983
Ritenuta sui redditi da capitale diversi dai dividendi		.
Capital gain (su azioni e obbligazioni convertibili)	1032	DPR n.600/1973 _ DL n.267/1990,

IMPOSTE DI BOLLO E REGISTRO	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Bollo sugli atti dei notai	1205	DPR n.642/1972
Bollo sulle scritture private	1205	id.
Bollo sui ricorsi, istanze, petizioni e memorie agli uffici e organi amminstrativi	1205	id.
Bollo per iscrizione in pubblici registri	1205	id.
Bollo per atti e provvedimenti di uffici e organi amministrativi	1205	id.
Bollo su cambiali e note di pegno	1205	id.
Bollo su assegni bancari e circolari	1205	id.
Bollo su libretti di risparmio	1205	id.
Bollo su fatture, note e simili	1205	id.
Bollo su estratti conto	1205	id.
Bollo su ricevute, lettere e ricevute di accreditamento	1205	id.
Bollo sulle operazioni con carta di credito e Bancomat Pos	1205	id.
Bollo su libri e registri	1205	id.
Bollo sugli avvisi da inserire nella Gazzetta Ufficiale o Bollettini regionali	1205	id.
Bollo sui biglietti delle lotterie, lotto e così via	1205	id.
Bollo su disegni, modelli, calcoli di ingegneri, architetti e così via	1205	id.
Bollo sulle bolle di accompagnamento	1205	id.
Bollo sulle copie degli atti delle società da depositare	1205	id.
Registro sugli atti traslativi della proprietà	1201	DPR n. 131/1986
Registro sui contratti di associazione in partecipazione	1201	id.
Registro sugli atti di natura dichiarativa	1201	id.
Registro su atti di società, enti, consorzi, associazioni per attività commerciale o agricola	1201	*id.*
Registro su locazioni, affitti e comodati	1201	id.
Registro su cessioni di crediti, compensazioni, remissioni, garanzie	1201	id.
Registro su vendite o altri atti relativi a motocicli, veicoli a motore e unità da diporto	1201	id.

Registro sui contratti preliminari	1201	id.
Registro su altri atti pubblici e scritture private autenticate	1201	id.
Imposta sugli atti soggetti a registrazione solo in caso d'uso	1201	id.
Imposta sostitutiva delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle tasse sulle concessioni governative	1206	DPR n. 601/1973

TASSE SUI MEZZI DI TRASPORTO	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Tassa di possesso per autovetture	1218	DPR n.39/1953
Tassa sui motocicli	1218	id.
Sovrattassa su autovetture a motore diesel	1235	DL n. 691/1976
Sovrattassa su autovetture alimentate a gas	1232	L. n. 362/1984
Addizionale 5% sull'imposta di circolazione degli autoveicoli	1219	L. n.729/1961
Diritto del 5% sull'introito delle rappresentazioni ed esecuzioni di opere	1225	DPR n.640/1972
Tassa speciale su fuoristrada e camper		DL n.333/1992, conv. L. n.359/1992
Tassa sui beni di lusso		id.
Tassa sulle imbarcazioni		id.
Imposta di iscrizione e trascrizione al Pra	1236	L. n 952/1977
Tassa autoradio		
Imposta sulle assicurazioni	1208	RD n. 3280/1923
Diritti di verifica del cronografi Cee	1237	L. 727/1978
Tassa e diritti marittimi		
Tasse aeroportuali		
Tassa di atterraggio		

TASSE SUGLI ATTI GIUDIZIARI E NOTARILI	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Marca comune		
Marca atti giudiziari		
Diritti di cancelleria		
Diritti di copia		
Diritti di urgenza		
Bollo atti giudiziari		
Imposta di registro sugli atti giudiziari		
Bollo su atti stragiudiziali di organi giurisdizionali		
Bollo sulla convalida del lodo arbitrale		
Diritti di notifica		
Diritti Busarl		
Diritti della Camera di commercio		
Tassa ipotecaria su iscrizioni e trascrizioni		
Tassa archivio notarile		
Tassa registro generale testamenti		

TASSE SCOLASTICHE E UNIVERSITARIE	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Tassa di immatricolazione o di iscrizione		
Tassa annuale di frequenza o iscrizione		
Tassa per l'ammissione agli esami		
Tassa di diploma	1228	L. n. 1551/1951
Tassa di laurea	1228	id.
Tassa per il rilascio di diploma o licenza		
Tassa di laboratorio		
Tassa per i servizi integrativi		
Tassa per l'iscrizione all'Albo degli insegnanti		
Tassa di pubblico insegnamento	1227	L. n. 645/1954

TASSE SU SPETTACOLI E GIOCHI	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Imposta sugli spettacoli	1230	DPR n. 640/1972 - L. n. 405/1990
Imposta su vincite e premi (quota dell'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici)	1805 - 1213	L. n. 1379/1951 - L. n. 413/1991
Imposta sul Totocalcio		
Imposta sulle scommesse ippiche		
Tassa sul lotto e lotterie	1802	RDL n. 1933/1938
Addizionale alla tassa sul lotto e lotterie	1803	L. n.67/1963
Tassa su altre attività di gioco		

IMPOSTE DI FABBRICAZIONE E CONSUMO	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Imposta sui sacchetti di plastica	1430	DL n. 397/1988, conv. L. n.475/1988
Imposta sull'energia elettrica	1411	RDL 1593/1921
Imposta sui gas incondensabili	1410	DL n.688/1982 - DPR n.43/1988
Imposta sulla birra	1402	DL n.1067/1954
Imposta sugli spiriti	1401	RDL n.635/1936
Imposta sul carburante		
Imposta sugli oli lubrificanti	1409	DL n.688/1982 - DPR n.43/1988 - L. n.405/1990
Imposta sugli oli di semi	1405	RDL n. 1314/1933
Imposta sui fiammiferi	1604	L. n.376/1971 - DPR n. 43/1988
Imposta sugli accendini	1604	id.
Imposta sui prodotti cine e foto-ottici	1423	L. n.53/1983
Imposta sullo zucchero	1403	RD n.347/1903
Imposta sul glucosio e maltosio	1404	DL n 721/1964
Imposta di fabbricazione sulla margarina	1408	L. n.450/1959
Imposta di fabbricazione sulle armi	1420	DL n.258/1974
Diritti di licenza in applicazione delle leggi che disciplinano le imposte di fabbricazione	1419	RD n.827/1924 - DPR n.43/1988
Imposta sul consumo del cacao	1452	D. Lgs. CPS n. 206/1946
Imposta sui tabacchi	1601	L. n.907/1942
Imposta sul consumo di caffè	1451	RD Lgs. n. 736/1917
Imposta sul consumo delle banane fresche e secche	1463	L. n.986/1964

Imposta di consumo sul gas metano a uso combustibile per consumo domestico	1421	DL n.15/1977 - L. n. 405/1990
Imposta sul gas metano impiegato nell'autotrazione	1412	L. n. 249/1976
Addizionale all'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica	1418	L. n.973/1967
Diritti erariali e addizionali sul consumo dell'acqua	1455	DL n.120/1990

TRIBUTI DOGANALI	*CAPITOLO BILANCIO*	*RIFERIMENTI NORMATIVI*
Sovrimposta di confine sui sacchetti di plastica	1465	DL n. 397/1988, conv. L. n.475/1988
Diritti doganali diversi dai diritti di confine	1471	DPR n.43/1973 - DPR n.43/1988
Tassa di compensazione sulla importazione di alcol etilico prodotto in Francia	1458	Regolamento CEE n. 2541/1984
Sovrimposta di confine sugli oli minerali e loro derivati	1460	DPR n.442/1950 - DPR n.43/1988
Sovrimposta di confine sui gas incondensabili	1461	DL n.1071/1954
Imposta sul consumo dei tabacchi importati direttamente da privati	1462	L. n. 907/1942
Diritti per la visita di animali di importazione	2010	L. n.1239/1970
Sovrimposte di confine, ad esclusione di quelle sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi, sui gas incondensabili di prodotti petroliferi e sui gas resi liquidi con la compressione	1459	DL n. 50/1950

ALLEGATO B.

ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI

Gettito delle imposte principali
(Valori espressi in mld. di lire)

TRIBUTI	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
IRPEF	37.406	47.862	53.531	62.316	74.982	77.664	90.774	99.469	111.384	122.809	140.761
IRPEG	3.694	5.514	8.232	9.181	12.887	15.373	13.841	17.366	17.507	17.326	19.466
ILOR	6.310	7.687	8.151	10.567	14.623	16.832	16.780	20.146	21.745	20.121	19.723
Ritenuta su utili distr. da persone giuridiche	416	534	642	900	1.203	1.610	1.790	2.139	2.403	2.425	2.259
Imposta sul valore aggiunto	24.203	29.788	35.157	37.370	42.238	46.193	54.611	57.069	68.274	73.154	77.436
Imposta di registro	2.306	2.394	2.984	2.512	3.257	3.538	3.811	3.982	4.688	5.244	5.278
Imposta di bollo	2.206	2.560	2.729	2.927	3.718	3.718	4.103	4.126	4.231	5.980	7.221
Tasse sulle concessioni governative	255	434	352	1.361	1.678	1.474	3.084	3.811	4.243	3.002	5.412
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	10.048	13.778	15.265	15.758	21.615	24.379	27.563	30.111	35.985	40.203	46.646
Monopoli	3.231	3.804	4.299	4.019	5.588	5.312	5.722	6.103	6.385	6.662	7.166
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	872	866	961	1.044	1.095	1.203	1.652	2.323	2.832	3.222	4.952

PARERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

PARERE DELLA I COMMISSIONE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

PARERE FAVOREVOLE.

PARERE DELLA V COMMISSIONE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

la soppressione della facoltà concessa ai comuni di imporre un'addizionale sull'IRPEF potrebbe determinare minori entrate non solo per gli enti locali, ma anche indirettamente per la finanza statale, ove provocasse un aumento dei trasferimenti, anche in considerazione della situazione finanziaria in cui generalmente versano tali enti è dunque opportuno che la Commissione valuti adeguatamente la possibilità di riconsiderare tale disposizione ed eventualmente modificarla.

PARERE DELLA X COMMISSIONE

(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

esaminato il provvedimento recante disposizioni per la semplificazione dell'ordinamento tributario che ha un impatto rilevante sul sistema delle imprese contribuendo a migliorare il rapporto tra l'Amministrazione finanziaria e l'attività di impresa, pur essendo eccessivamente complicato per i fini che intende raggiungere,

premesso che una effettiva semplificazione delle disposizioni in materia fiscale dovrebbe articolarsi su alcuni rilevanti princìpi quali la riconduzione ad unità del rapporto fiscale, la valorizzazione del principio dell'autodichiarazione del contribuente, nonché l'istituzione di uno sportello unico per la gestione degli ordinari rapporti tra il contribuente e l'Amministrazione fiscale,

considerato che gli effetti del provvedimento in larga parte sono condizionati dalla definizione dei decreti legislativi di attuazione dei princìpi di delega in esso previsti e che pertanto la Commissione si riserva una più approfondita valutazione dei contenuti degli interventi in quella sede

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 2, comma 2, siano previsti criteri atti a far si che la pubblicazione delle disposizioni amministrative in materia tributaria ne renda effettiva la conoscenza da parte dei contribuenti;

2) all'articolo 4, comma 4, si preveda che siano determinate nel regolamento anche forme di silenzio assenso per rendere più compiuto l'esercizio del diritto di interpello;

3) all'articolo 9 siano specificate le condizioni contrattuali che devono ricorrere negli accordi tra i contribuenti e i professionisti del settore ai fini dell'esonero dalle responsabilità dei contribuenti medesimi;

4) all'articolo 19, comma 2, lettera *c)*, si preveda che nel riordino dei termini si introduca la possibilità per i contribuenti di

effettuare i versamenti in un periodo prefissato, antecedente o successivo a quello del 31 maggio di ogni anno, prevedendo, rispettivamente, benefici o aggravi;

5) all'articolo 19, comma 2, lettera *p)* si preveda l'integrazione della composizione della Commissione con rappresentanti dei contribuenti, nonché, per i profili civilistici attinenti alle norme in materia di registri e scritture contabili, con un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia; si preveda inoltre l'attribuzione alla Commissione di funzioni consultive e di studio per l'individuazione delle norme fiscali che richiedono interventi di semplificazione, nonché per la valutazione delle proposte, formulate dal Governo, di nuove disposizioni fiscali;

6) all'articolo 19, comma 2, sia aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *g)* unificazione dei termini stabiliti per l'impugnazione, da parte degli interessati, dei provvedimenti dell'Amministrazione finanziaria ed omogeneizzazione dei criteri di arrotondamento stabiliti per la determinazione delle imposte dovute »;

7) all'articolo 21 si preveda un termine più ampio di quello ivi stabilito per l'esercizio della delega da parte del Governo.

PARERE DELLA XI COMMISSIONE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

si rileva l'opportunità che, con particolare riferimento a quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera *e)*, nono periodo, il principio direttivo della delega sia ispirato ad una effettiva semplificazione della materia, senza determinare ulteriori aggravi a carico dei sostituti di imposta.

PARERE DELLA COMMISSIONE SPECIALE PER LE POLITICHE COMUNITARIE

PARERE FAVOREVOLE

TESTO UNIFICATO
DELLA COMMISSIONE

—

Statuto del contribuente e disposizioni sulla normazione tributaria, sul riordino e sulla semplificazione dell'ordinamento tributario.

CAPO I

STATUTO DEL CONTRIBUENTE

ART 1.

(Principi generali dell'ordinamento tributario).

1. Le disposizioni di cui al presente capo costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario.

2. Le leggi e gli atti aventi forza di legge non possono derogare o modificare le disposizioni del presente capo se non espressamente.

3. Si osservano, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, le disposizioni contenute nei capi I, II, IV, V e VI della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART 2.

(Diritto alla conoscenza delle norme tributarie).

1. L'Amministrazione finanziaria è tenuta, a tutela del contribuente, ad intraprendere ogni più opportuna iniziativa al fine di consentire la compiuta ed agevole conoscenza delle disposizioni amministrative vigenti in materia tributaria.

2. Fermo restando quanto previsto dal testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica

e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, e dal relativo regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217, l'Amministrazione finanziaria è tenuta a pubblicare tempestivamente e con i mezzi più idonei tutte le circolari e le risoluzioni da essa emanate in materia tributaria ed ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni e sui procedimenti dell'Amministrazione medesima.

3. Nel caso in cui si renda necessario emanare circolari esplicative di leggi tributarie, l'Amministrazione finanziaria è tenuta a redigerle tempestivamente.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle finanze adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono emanate le disposizioni di attuazione del presente articolo.

ART 3.

(Efficacia temporale, titolo e rubrica delle disposizioni tributarie).

1. Le disposizioni tributarie, salvo quelle interpretative espressamente qualificate come tali, non hanno effetto retroattivo. Le disposizioni impositive non si applicano ai fatti già verificatisi al momento della loro entrata in vigore, salvo quelle più favorevoli al contribuente. Non possono essere introdotte modifiche alla disciplina dei tributi periodici con effetto da periodi di imposta antecedenti a quello in corso al momento della loro entrata in vigore.

2. Le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al novantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore.

3. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributa-

rie devono menzionarne l'oggetto nel titolo e nella rubrica di ciascun articolo.

ART 4.

(Diritto di interpello).

1. Ciascun contribuente ha il diritto di inoltrare all'Amministrazione finanziaria istanze di interpello scritte e motivate concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie ai casi concreti prospettati. La presentazione dell'istanza non interrompe il decorso dei termini e non ha effetti sulle scadenze previste dalla disciplina tributaria.

2. La risposta dell'Amministrazione finanziaria, scritta e motivata, ha efficacia esclusivamente, con riferimento alla questione oggetto dell'istanza di interpello, ai fini e nell'ambito dello specifico rapporto tributario del soggetto o dei soggetti istanti.

3. Limitatamente alla questione oggetto dell'istanza di interpello, non possono essere irrogate sanzioni amministrative né penali, né possono essere effettuate riscossioni coattive nei confronti del contribuente che si sia conformato ad una interpretazione di norme tributarie fornita dall'Amministrazione finanziaria.

4. Con apposito regolamento, da emanare entro il 31 luglio 1994, sono determinati gli organi, le procedure e le modalità di esercizio del diritto di interpello e dell'obbligo di risposta da parte dell'Amministrazione finanziaria. Nel regolamento saranno individuati per materia e per tipologia i soggetti richiedenti e gli uffici abilitati a fornire risposte formali ai quesiti dei contribuenti.

ART 5.

(Diritto alla chiarezza e alla motivazione degli atti).

1. Ciascun contribuente ha diritto di conoscere le motivazioni su cui si fondano gli atti dell'Amministrazione finanziaria emessi nei suoi confronti.

2. Gli atti della riscossione, non preceduti dalla notifica di un provvedimento impositivo motivato, devono essere motivati, pena la nullità.

3. Tutti gli atti notificati dall'Amministrazione finanziaria ai contribuenti devono chiaramente indicare:

a) presso quale ufficio, secondo quale orario e presso quale addetto è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato;

b) il termine e l'autorità, amministrativa e giurisdizionale, cui è possibile ricorrere.

ART 6.

(Rimessione in termini).

1. Quando il tempestivo adempimento di obblighi tributari è impedito da ritardi nella distribuzione dei modelli di dichiarazione o da altre cause di forza maggiore, il Ministro delle finanze, con proprio decreto da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, può rimettere in termini i contribuenti interessati, previo accertamento dell'obiettiva impossibilità per gli stessi di adempiere agli obblighi medesimi nei termini previsti.

ART 7.

(Diritto alla riservatezza).

1. L'Amministrazione finanziaria è tenuta al segreto d'ufficio su dati e notizie riguardanti il contribuente, dal medesimo fornite o comunque acquisite tramite apposite informative. Il divieto di divulgare atti e notizie concernenti il contribuente non si applica alle dichiarazioni e alle risultanze degli accertamenti definitivi.

ART 8.

(Risarcimento del danno).

1. L'Amministrazione finanziaria è tenuta, ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, a risarcire i danni cagionati a terzi

attraverso comportamenti, anche omissivi, contrari alle disposizioni di cui al presente capo.

ART 9.

(Delega al Governo in materia di trasparenza dei rapporti tra contribuenti e Amministrazione finanziaria).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 1993, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la trasparenza dei rapporti tra contribuenti ed Amministrazione finanziaria prevedendo i casi e le condizioni di esonero da responsabilità per i contribuenti che si siano affidati, per l'adempimento di obblighi tributari, ad avvocati o procuratori legali, dottori commercialisti, ragionieri professionisti, consulenti del lavoro, centri autorizzati di assistenza fiscale o datori di lavoro. I soggetti delegati risponderanno in proprio per il mancato adempimento di obblighi tributari, ed a tal fine saranno previste le modalità di copertura assicurativa obbligatoria per i rischi connessi all'attività di assistenza.

CAPO II

DISPOSIZIONI SULLA NORMAZIONE TRIBUTARIA

ART 10.

(Delega al Governo per l'emanazione del codice dell'ordinamento tributario).

1. Il Governo è delegato ad emanare il codice dell'ordinamento tributario, nei termini e secondo i princìpi, i criteri direttivi e le procedure indicati nel presente capo.

ART 11.

(Struttura e contenuti del codice dell'ordinamento tributario).

1. Il codice di cui all'articolo 10 comprende tutte le disposizioni legislative in materia tributaria. Esso si compone di:

a) una parte generale contenente le norme comuni ai vari tributi, alle procedure e modalità della loro applicazione, e in generale al rapporto tributario;

b) una parte speciale contenente le norme relative alla specifica struttura e disciplina dei singoli tributi.

2. Il codice di cui all'articolo 10 raccoglie, unifica ed ordina i testi unici e le altre disposizioni legislative in materia tributaria vigenti alla data di adozione dello stesso.

3. In allegato al codice di cui all'articolo 10 sono raccolte e ordinate le disposizioni tributarie non aventi forza di legge.

ART 12.

(Procedimento per l'esercizio della delega).

1. Il decreto legislativo di approvazione del codice di cui all'articolo 10 è adottato entro il 31 dicembre 1995, con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze.

2. A norma dell'articolo 14, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo trasmette entro il 30 giugno 1995 lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 del presente articolo alla Commissione parlamentare di cui all'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n 825, nella composizione stabilita dall'articolo 1, comma 4, della legge 29 dicembre 1987, n. 550. La Commissione esprime il proprio parere entro sessanta giorni dalla ricezione, indicando specifica-

mente le eventuali disposizioni che non ritiene rispondenti ai princìpi e ai criteri direttivi della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, trasmette nuovamente, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, il testo alla Commissione per il parere definitivo, che deve essere espresso entro trenta giorni.

ART 13.

(Legge tributaria annuale).

1. Modificazioni all'ordinamento tributario possono essere introdotte solo mediante la legge tributaria annuale.

2. Il Governo presenta alle Camere entro il 30 settembre di ogni anno, a norma dell'articolo 1-*bis*, comma 1, lettera *c)*, della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362, un disegno di legge per il fine di cui al comma 1 del presente articolo.

ART 14.

(Altre modificazioni all'ordinamento tributario).

1. Con atti legislativi diversi da quello di cui all'articolo 13 possono essere introdotte modificazioni all'ordinamento tributario consistenti in:

a) disposizioni recanti modificazioni della disciplina tributaria in vigore che, se introdotte con la legge tributaria annuale, avrebbero effetti economici negativi sull'equilibrio dei mercati e sull'andamento dei prezzi;

b) disposizioni recanti la disciplina tributaria applicabile a presupposti derivanti da fattispecie non tributarie di nuova definizione normativa;

c) disposizioni recanti esclusivamente variazioni quantitative di aliquote, per le quali sia prevista l'immediata entrata in

vigore, in deroga a quanto previsto all'articolo 3, o recanti modificazioni di termini relativi ad adempimenti di carattere tributario;

d) disposizioni necessarie per recepire direttive comunitarie o per provvedere all'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa comunitaria nei termini della stessa fissati.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore del codice di cui all'articolo 10, le modificazioni all'ordinamento tributario sono introdotte direttamente nel codice stesso.

ART 15.

(Coordinamento delle disposizioni di carattere tributario).

1. Al fine di consentire il corretto inserimento nel codice di cui all'articolo 10 delle disposizioni di carattere tributario entrate in vigore nei quattro anni successivi alla data di entrata in vigore del codice stesso, il Governo è delegato ad emanare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore di ciascuna di esse, le relative norme di coordinamento.

2. L'entrata in vigore delle disposizioni di carattere tributario recate dagli atti legislativi di cui al presente capo potrà essere differita per consentirne il corretto inserimento nel codice di cui all'articolo 10.

CAPO III

TESTI UNICI - DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI REDDITO D'IMPRESA

ART 16.

(Adozione di testi unici).

1. Fino all'entrata in vigore del codice di cui all'articolo 10, il riordino dell'ordi-

namento tributario è effettuato mediante i testi unici di cui al comma 2 del presente articolo e il decreto legislativo di cui all'articolo 17.

2. I testi unici che il Governo è delegato ad emanare, entro il termine del 30 giugno 1994 stabilito dall'articolo 3, comma 1, della legge 24 marzo 1993, n. 75, ai sensi dell'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, sono relativi alle disposizioni legislative concernenti:

a) l'imposta di bollo;

b) l'imposta sul valore aggiunto;

c) l'imposta sugli spettacoli;

d) le tasse sulle concessioni governative;

e) l'accertamento tributario;

f) la riscossione dei tributi;

g) le sanzioni amministrative in materia tributaria.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro il 30 giugno 1995, secondo le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, un testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di imposte di fabbricazione e di consumo.

ART. 17.

(Delega al Governo per la nuova disciplina del reddito d'impresa).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 1993, un decreto legislativo recante disposizioni modificative ed integrative della disciplina tributaria di determinazione del reddito d'impresa per tener conto delle disposizioni recate dal decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127. Il decreto legislativo è adottato con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, previo parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, nella composizione stabilita dall'articolo 1, comma 4, della legge 29 dicembre 1987,

n. 550, che esprime il proprio parere entro il sessantesimo giorno dalla ricezione del relativo schema.

CAPO IV

SEMPLIFICAZIONE DELL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO

ART. 18.

(Delega al Governo per la semplificazione di talune disposizioni in materia tributaria).

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di semplificare o razionalizzare il sistema tributario, nei termini di cui all'articolo 21 e secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) revisione della disciplina degli oneri deducibili dal reddito complessivo, ai sensi della normativa vigente, semplificando i criteri di determinazione degli stessi, con riferimento anche alla loro trasformazione in detrazioni d'imposta, e razionalizzando i limiti complessivi di deducibilità e il relativo calcolo; revisione delle condizioni cui le vigenti disposizioni subordinano la deducibilità dei predetti oneri;

b) revisione della disciplina delle detrazioni di imposta, con particolare riferimento alla fruibilità delle stesse fino a concorrenza dell'imposta lorda;

c) semplificazione dei criteri di confronto, ai fini della determinazione del reddito complessivo, tra la rendita catastale dei terreni e dei fabbricati ed il reddito effettivo degli stessi ed imputazione di tale reddito secondo il criterio di percezione;

d) revisione della imposizione del reddito delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale del contribuente e dei familiari a carico, al fine di semplificare il relativo obbligo di dichiarazione;

tale revisione sarà coordinata con quella della imposizione sulle predette unità immobiliari ai fini dell'imposta comunale sugli immobili tenendo anche conto dell'esigenza di assicurare l'invarianza del gettito;

e) unificazione dei criteri, previsti dal testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, di determinazione dei redditi derivanti da collaborazioni coordinate e continuative e di quelli derivanti da attività di lavoro autonomo o commerciali non esercitate abitualmente, anche al fine di semplificare il relativo obbligo di dichiarazione;

f) revisione delle modalità di imposizione delle plusvalenze e delle altre somme di cui all'articolo 11, commi da 5 a 8, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, percepite a titolo di indennità di esproprio o ad altro titolo nel corso del procedimento espropriativo, nonché a seguito di occupazione acquisitiva, compresi gli interessi su tali somme e la rivalutazione, facendo riferimento a criteri obiettivi che prevedano l'assoggettamento a tassazione delle predette somme solo se corrisposte relativamente a terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'espropriazione o dell'occupazione;

g) semplificazione dei criteri di determinazione del contributo al Servizio sanitario nazionale;

h) revisione della normativa concernente il contributo diretto lavorativo disciplinando tra l'altro compiutamente le ipotesi in cui ne deve essere esclusa l'applicazione, con particolare riferimento ai casi in cui i ricavi, i compensi o i corrispettivi di operazioni imponibili risultino obiettivamente determinati ovvero a quelli in cui il reddito sia determinato sulla base di specifiche disposizioni agevolative; al predetto fine dovrà essere stabilito che, in caso di contemporaneo svolgimento di attività in relazione alle quali trova applicazione il contributo diretto lavorativo e di altre attività, l'ammontare dei redditi

derivanti da queste ultime è integralmente computato in diminuzione dell'ammontare del contributo stesso;

i) esclusione dall'assoggettamento all'imposta locale sui redditi dei redditi d'impresa nei casi in cui la produzione del reddito sia imputabile prevalentemente all'attività lavorativa dell'imprenditore e dei suoi familiari o dei soci;

l) riduzione del numero dei contribuenti soggetti all'imposta sul valore aggiunto anche in relazione al volume d'affari ed alle caratteristiche dell'attività svolta, con assoggettamento ad imposta fissa.

ART. 19.

(Delega al Governo per la semplificazione di adempimenti formali in materia tributaria).

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi concernenti il riordino e la semplificazione della disciplina relativa agli obblighi contabili degli esercenti attività d'impresa e degli esercenti arti e professioni, nei termini di cui all'articolo 21 e secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) revisione della disciplina della tenuta delle scritture contabili, adottando, ove possibile, un unico criterio uniforme rilevante per tutti i tributi e limitando gli adempimenti a quelli strettamente necessari;

b) ai fini delle imposte sui redditi:

1) soppressione delle scritture contabili e dei relativi adempimenti riguardanti i conti individuali di cui all'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e del repertorio annuale della clientela di cui all'articolo 3 del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17;

2) previsione che, in luogo della tenuta del registro dei beni ammortizzabili di cui all'articolo 16 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del

1973, l'indicazione dei dati di cui allo stesso articolo 16 possa avvenire, con i criteri e le modalità stabiliti nel medesimo articolo, in altre scritture contabili obbligatorie;

3) esclusione dell'indicazione sui registri di cui agli articoli 18 e 19 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 dei dati risultanti dai libri paga;

4) individuazione delle ipotesi in cui, per la natura e le dimensioni dell'attività svolta, la registrazione cronologica della documentazione comprovante le spese sostenute può essere sostituita dall'annotazione con modalità semplificate entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi;

5) determinazione delle ipotesi in cui, per la natura e le dimensioni dell'attività svolta, le scritture contabili tenute agli effetti delle imposte sui redditi ovvero dell'imposta sul valore aggiunto assumono rilevanza agli effetti di entrambi i tributi, a condizione che le annotazioni siano eseguite con l'osservanza delle relative prescrizioni;

c) ai fini della imposta sul valore aggiunto:

1) revisione della disciplina relativa alla documentazione dei corrispettivi attraverso l'estensione dell'obbligo di emissione della fattura, ai sensi dell'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, ai casi nei quali essa costituisce l'ordinario documento di addebito dei corrispettivi delle operazioni in conformità ad usi e consuetudini commerciali, in relazione al sistema organizzativo o contabile adottato dalle parti contraenti, ovvero ai casi in cui le operazioni siano effettuate in condizioni di tempo e di luogo o con oggettive caratteristiche che rendano particolarmente difficoltoso il rilascio contestuale dello scontrino o della ricevuta fiscale;

2) previsione della equipollenza tra il rilascio dello scontrino fiscale e della ricevuta fiscale; previsione di distinti termini e modalità di rilascio della ricevuta fiscale al fine di tenere conto, per quanto possibile, delle peculiari caratteristiche dei diversi settori di attività;

3) limitazione dell'obbligo di rilascio degli scontrini anche descrittivi delle operazioni ai casi in cui tale adempimento non contrasti con le ordinarie modalità di gestione dell'attività;

4) revisione della disciplina della conservazione degli scontrini e delle ricevute fiscali limitandone la durata in relazione alle effettive esigenze di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria e armonizzazione della disciplina delle sanzioni in materia di ricevute fiscali e di scontrini;

5) soppressione della disciplina relativa alla tenuta ed alla presentazione degli elenchi dei clienti e fornitori di cui all'articolo 29 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, e successive modificazioni, con la previsione che, con decreto del Ministro delle finanze, siano determinate, anteriormente all'inizio del periodo d'imposta, le categorie di soggetti, individuati in base al settore economico di appartenenza e alle dimensioni dell'attività stessa, obbligati a comunicare i dati, anche soggettivi, relativi alle operazioni oggetto dell'attività;

6) semplificazione delle annotazioni delle operazioni ed esclusione, in particolare, dell'annotazione delle fatture ricevute relative ad operazioni per le quali la detrazione dell'imposta non è ammessa ai sensi dell'articolo 19, secondo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, e successive modificazioni;

7) determinazione delle condizioni in presenza delle quali è riconosciuta la facoltà, in luogo della tenuta dei registri previsti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, di annotare le operazioni nel libro

giornale e nelle scritture ausiliarie di cui all'articolo 14, primo comma, lettera *c)*, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, a condizione che le annotazioni siano eseguite anche con l'osservanza delle prescrizioni di cui agli articoli 23, 24 e 25 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, e successive modificazioni; soppressione dell'obbligo di bollatura iniziale dei registri IVA qualora sia tenuto il libro giornale e siano registrate su di esso anche le operazioni rilevanti solo ai fini dell'imposta sul valore aggiunto;

8) aumento ad almeno lire 200 mila dell'importo delle fatture che possono essere annotate sulla base di un documento riepilogativo;

d) previsione, in alternativa alla vidimazione, dell'acquisto delle scritture contabili presso tipografie autorizzate, che comunicheranno trimestralmente all'Amministrazione finanziaria le generalità dell'acquirente; abolizione della tassa sulle concessioni governative relativamente alla vidimazione dei libri contabili;

e) possibilità di attribuire identica rilevanza ad ogni sistema di annotazione effettuato su supporto elettronico, magnetico o comunque connesso a strumenti inerenti alla tecnologia dell'informazione, di cui sia accertata l'affidabilità; disciplina della trasmissione dei dati per via telematica, e della sua rilevanza e validità, tra uffici dell'Amministrazione finanziaria e tra questi e i contribuenti; previsione di appropriati incentivi all'uso da parte dei contribuenti delle tecnologie informatiche, anche per la presentazione delle dichiarazioni annuali.

2. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi concernenti il riordino e la semplificazione degli adempimenti relativi a dichiarazioni, denunce, formalità e versamenti, nonché di altri adempimenti, nei termini di cui all'articolo 21 e secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) unificazione degli adempimenti concernenti l'acquisizione dei dati identi-

ficativi del soggetto ai fini tributari, nonché degli adempimenti concernenti le comunicazioni di inizio, di variazione e di cessazione dell'attività, in modo da realizzare, a seguito di un unico adempimento, l'acquisizione delle comunicazioni da parte di tutti i pubblici uffici interessati attraverso un unico organismo; unificazione dei codici di identificazione dei contribuenti nel codice fiscale e generalizzazione del loro utilizzo in ogni occasione fiscalmente rilevante; attivazione, quali strumenti di identificazione, di apposite carte magnetiche; coordinamento della normativa fiscale, previdenziale e sanitaria in materia di dati identificativi dei soggetti interessati;

b) semplificazione e, ove possibile, unificazione dei termini e delle modalità di dichiarazione; riduzione delle informazioni richieste ai contribuenti a quelle che non siano già in possesso dell'Amministrazione finanziaria o ad essa pervenute da parte di altri soggetti, ed obbligo per i contribuenti stessi di comunicare soltanto le variazioni di dati contenuti nelle dichiarazioni precedentemente presentate, con conseguente estensione dei casi di esonero dalla presentazione della dichiarazione dei redditi; limitazione delle indicazioni nella dichiarazione dei redditi di dati non rilevanti ai fini fiscali; eliminazione dell'obbligo di indicare nella dichiarazione dei redditi i dati relativi agli immobili, quando non strettamente necessari ai fini della determinazione dei redditi fondiari; creazione, presso l'anagrafe tributaria, di un archivio, aggiornato annualmente per le eventuali variazioni, destinato ad accogliere gli elementi permanenti riguardanti l'applicazione delle imposte sui redditi, tra cui le caratteristiche dell'attività commerciale o professionale ai fini dell'applicazione dei coefficienti presuntivi di ricavi, compensi e corrispettivi di operazioni imponibili; inserimento in tale archivio di elementi indici di capacità contributiva rilevanti ai fini dell'accertamento di cui all'articolo 38, quarto comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, e conse-

guente eliminazione dell'obbligo di indicare nella dichiarazione dei redditi gli stessi elementi così acquisiti;

c) semplificazione e, ove possibile, unificazione delle modalità dei versamenti, anche al fine di consentire l'effettuazione dei versamenti stessi presso più soggetti abilitati a riceverli, e riordino dei termini stabiliti per adempiere ai predetti obblighi; unificazione, ove possibile, in un solo modello dei versamenti di tributi diversi; previsione della possibilità che, entro limiti prefissati, i contribuenti possano dilazionare alcuni versamenti corrispondendo all'erario un interesse annuo non inferiore al tasso ufficiale di sconto aumentato di tre punti;

d) revisione delle condizioni cui le vigenti disposizioni subordinano lo scomputo delle ritenute alla fonte operate a titolo di acconto in caso di mancato o tardivo ricevimento delle relativa certificazione; facoltà per il contribuente che percepisce durante il periodo d'imposta redditi di lavoro dipendente o assimilati da più di un sostituto d'imposta di chiedere ad uno di essi la liquidazione della ritenuta sull'intero ammontare del reddito di lavoro dipendente o assimilato;

e) previsione di procedure attraverso le quali il contribuente che ha omesso di sottoscrivere le dichiarazioni possa riconoscerle come proprie, e revisione della relativa disciplina sanzionatoria; validità delle dichiarazioni annuali presentate ad uffici dell'Amministrazione finanziaria diversi da quelli competenti, e revisione della relativa disciplina sanzionatoria;

f) eliminazione dell'obbligo della presentazione, da parte delle persone fisiche, di copia della dichiarazione dei redditi al comune di domicilio fiscale;

g) previsione della possibilità di provvedere, in alternativa alle altre vigenti procedure, ai rimborsi di imposta spettanti ai contribuenti, su loro richiesta, mediante speciali titoli di Stato da emettere secondo criteri e modalità definiti annualmente con decreto del Ministro del

tesoro, nei limiti annualmente disposti con la legge di bilancio, con specifica indicazione nella legge medesima dell'ammontare complessivo dei predetti titoli;

h) previsione, ove possibile, di un unico termine entro il quale effettuare tutte le opzioni richieste dalla normativa fiscale;

i) revisione della disciplina della bolla di accompagnamento dei beni viaggianti in base ai seguenti criteri:

1) utilizzazione negli scambi intracomunitari, a fini di controllo, della documentazione commerciale relativa ai trasporti di beni normalmente posta in essere, quale il documento relativo al trasporto, quello di consegna dei beni, la fattura emessa per la loro cessione e simili;

2) individuazione dei casi in cui non sussistono le esigenze di controllo in relazione alle quali è richiesta l'emissione del documento, quali i trasporti di beni ceduti allo Stato e ad altre pubbliche amministrazioni, i trasporti di beni tra i luoghi, anche non contigui, nei quali è esercitata l'attività della stessa impresa, i trasporti a titolo non traslativo di beni semilavorati o comunque non suscettibili di commercializzazione al dettaglio;

3) applicazione delle sanzioni ai soli casi di irregolarità che non consentono l'identificazione del mittente e del destinatario o ai casi di non regolare indicazione dei dati relativi ai beni oggetto del trasporto, ed attenuazione dell'entità delle sanzioni stesse; limitazione della responsabilità del vettore alle sole violazioni constatate nel corso del trasporto;

l) revisione del sistema dei corrispettivi relativi all'utilizzazione dei servizi telematici per la messa a disposizione dei dati degli archivi informatizzati delle conservatorie dei registri immobiliari e degli uffici tecnici erariali e del catasto, al fine di attuare una completa integrazione dell'utilizzo di detti archivi; semplificazione degli adempimenti degli uffici tecnici erariali; definizione dell'efficacia probatoria

delle copie, eseguite con apparecchiature elettroniche, di atti rilasciati dalle conservatorie dei registri immobiliari, nonché delle modalità di rilascio di dette copie e dei costi connessi, al fine di consentire, anche attraverso modificazioni agli articoli 2658 e seguenti del codice civile, il pieno utilizzo per l'utente delle procedure informatizzate e la semplificazione degli adempimenti connessi; semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di amministrazione e gestione del demanio e dei beni immobili dello Stato, attinenti ad acquisizioni, concessioni, locazioni attive e passive, cessioni, permute, alienazioni, confische e ad ogni ulteriore atto di disposizione del patrimonio immobiliare, al fine di razionalizzare e rendere efficiente e produttiva l'azione amministrativa;

m) semplificazione degli adempimenti di dichiarazione, denuncia e pagamento delle imposte di registro, sulle successioni e donazioni, ipotecarie e catastali, anche con l'adozione degli strumenti indicati al comma 1, lettera *e)*, per la trasmissione di dati, disciplinando il relativo accesso per i soggetti tenuti al pagamento dei predetti tributi, e semplificazione delle procedure di accertamento e di liquidazione degli stessi;

n) semplificazione delle procedure di autorizzazione allo svolgimento di concorsi e di operazioni a premi in ambiti territoriali eccedenti quello delle singole province, adottando anche il principio, per i casi di minore rilevanza, del silenzio-assenso e dell'autoliquidazione del tributo; a tal fine sarà previsto l'obbligo della preventiva domanda nonché l'adozione di garanzie e cautele che facciano salve le esigenze fiscali e quelle di tutela della fede pubblica;

o) semplificazione delle procedure di riscossione delle entrate dirette di pertinenza delle regioni, delle province, dei comuni, delle comunità montane e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, aventi carattere periodico, allo scopo di rendere più agevoli gli adempimenti dei soggetti obbligati al pagamento e trasparenti i rapporti fra gli

stessi e gli enti percettori; a tal fine il Ministro delle finanze costituirà una apposita commissione di lavoro, della quale faranno parte anche rappresentanti degli enti percettori e degli altri Ministeri interessati;

p) istituzione di una commissione consultiva, nominata dal Ministro delle finanze, composta da un delegato per ciascuna associazione di categoria rappresentata nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, da un rappresentante dell'ordine dei dottori commercialisti, dei ragionieri liberi professionisti e dei consulenti del lavoro nonché da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative; il Ministro delle finanze trasmetterà alla commissione una analitica illustrazione della regolamentazione di obblighi documentali e contabili a carico dei contribuenti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo nonché della regolamentazione di obblighi documentali per i contribuenti che esercitano attività di lavoro dipendente o assimilate, che costituiranno oggetto di decreti ministeriali; alla commissione sarà richiesto altresì di esprimere osservazioni in ordine agli schemi dei modelli di dichiarazione predisposti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto; la commissione esprimerà le proprie osservazioni entro il termine indicato nella richiesta del Ministro; alle riunioni parteciperà il segretario generale del Ministero delle finanze, o un funzionario da lui delegato.

ART. 20.

(Delega al Governo per la razionalizzazione della disciplina delle sanzioni in materia tributaria).

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di razionalizzare la disciplina delle sanzioni in materia tributaria, nei termini di cui all'articolo 21 e secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) esclusione dell'applicazione delle sanzioni commisurate all'imposta sul va-

lore aggiunto nei casi di mancata o tardiva registrazione delle operazioni se si è tenuto conto dell'imposta relativa alle operazioni non annotate nella liquidazione del relativo periodo e nella dichiarazione annuale; applicazione delle sanzioni per il caso di mancata autofatturazione soltanto se dalla violazione è derivata un'imposta dovuta, in sede di liquidazione periodica o di dichiarazione annuale, minore di quella che sarebbe stata dovuta se gli obblighi fossero stati adempiuti;

b) revisione ed estensione della disciplina di cui all'articolo 14 della legge 30 dicembre 1990, n. 408, anche ai casi di omessa presentazione della dichiarazione e di omesso o insufficiente versamento delle imposte e delle altre somme dovute in base alla dichiarazione, nonché con riferimento a tutti gli altri tributi ai quali tale disciplina risulti applicabile;

c) riduzione delle sanzioni nei casi di violazioni consistenti nell'inosservanza dei criteri di imputazione temporale dei componenti positivi e negativi di reddito, a condizione che, se trattasi di esercenti arti e professioni o attività d'impresa, le annotazioni dei componenti medesimi derivino dall'adozione di metodi costanti di impostazione contabile;

d) razionalizzazione della disciplina delle violazioni continuate e ripetute, e semplificazione dei criteri di applicazione;

e) attenuazione delle sanzioni per le violazioni della disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, nell'ipotesi di operazioni per le quali sia stato indicato in fattura il relativo corrispettivo e delle quali si sia tenuto conto ai fini della liquidazione e del versamento dell'imposta, o che comunque siano state assoggettate a ritenuta o dichiarate ai fini delle imposte sui redditi, a condizione che siano state effettuate nei confronti di soggetti aventi diritto all'integrale detrazione dell'imposta;

f) definizione delle violazioni di carattere formale sulla base di criteri obiettivi, fra i quali la non rilevanza ai fini della determinazione del tributo; individuazione delle ipotesi nelle quali non si

applicano le relative sanzioni a condizione che il contribuente, entro un termine non superiore a trenta giorni dall'invito del competente ufficio dell'Amministrazione finanziaria, provveda agli adempimenti richiesti; attenuazione delle sanzioni in caso di violazioni di carattere formale dovute a mero errore materiale non concernenti il termine e l'importo del versamento del tributo; non applicabilità delle sanzioni in caso di violazioni prive di rilevanza ai fini dell'accertamento;

g) non applicabilità delle sanzioni da parte degli uffici dell'Amministrazione finanziaria nei casi di violazioni giustificate da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione delle disposizioni alle quali le violazioni si riferiscono;

h) soppressione dell'iscrizione a ruolo a titolo provvisorio prima della decisione della commissione tributaria provinciale ed introduzione dell'obbligo per il contribuente di prestare idonea garanzia, le cui spese di costituzione sono considerate spese di giudizio;

i) non applicabilità delle sanzioni per l'inosservanza di adempimenti soppressi o per violazioni non più sanzionate dai decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge.

ART. 21.

(Termini per l'esercizio della delega).

1. I decreti legislativi di cui agli articoli 18, 19 e 20 saranno adottati entro il 31 dicembre 1993 con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro. Entro il 10 novembre 1993 il Governo invia gli schemi dei decreti legislativi alla Commissione parlamentare di cui all'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, nella composizione stabilita dall'articolo 1, comma 4 della legge 29 dicembre 1987, n. 550, che esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla ricezione.

ART. 22.

(Abrogazioni).

1. I commi 2 e 3 dell'articolo 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, sono abrogati.

2. La lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, è abrogata.

ART. 23.

(Disposizioni finali).

1. Le disposizioni contenute nel capo I della presente legge, ad eccezione dell'articolo 9, e fatto salvo quanto previsto all'articolo 2, comma 4, e all'articolo 4, comma 4, hanno effetto dal 1° gennaio 1996.

2. Il Governo presenta al Parlamento, entro il 31 dicembre 1993, una relazione al fine di individuare i tributi il cui costo di esazione risulta, anche in base a stime, superiore, uguale o di poco inferiore al gettito.

PROPOSTE DI LEGGE

N. 28 di iniziativa del deputato Tassi

ART. 1.

1. Il pagamento di un debito per essere giuridicamente rilevante deve risultare da quietanza scritta. Non è ammessa nessuna prova contraria o diversa. Ai fini fiscali i pagamenti documentati con quietanza trasferiscono il reddito relativo ai percipienti la somma.

2. L'indicazione in rogito del prezzo dell'obbligazione pecuniaria costituisce offerta pubblica. Chiunque offre una somma maggiorata del dieci per cento rispetto al prezzo precedentemente stabilito nell'atto pubblico si aggiudica l'acquisto forzoso del bene. All'acquisto forzoso non è applicabile l'offerta in aumento.

N. 254, di iniziativa dei deputati Piro ed altri

CAPO I.

PRINCÌPI GENERALI

ART. 1.

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono princìpi generali in materia tributaria.

ART. 2.

1. Le leggi e gli atti aventi forza di legge non possono introdurre eccezioni ai princìpi della presente legge se non mediante espressa deroga o modificazione delle sue disposizioni.

2. Si osservano, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, le disposizioni contenute nei capi I, II, IV, V e VI della legge 7 agosto 1990, n. 241.

CAPO II.

NORME SULLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

ART. 3.

1. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionarne l'oggetto nella rubrica.

2. Non possono essere inserite disposizioni tributarie nelle leggi e negli atti aventi forza di legge che hanno un oggetto non tributario, fatte salve le disposizioni tributarie strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima.

ART. 4.

1. Le disposizioni modificative di norme relative ai tributi periodici non possono avere efficacia anteriormente al primo periodo d'imposta successivo alla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle disposizioni medesime.

2. Le limitazioni di cui al comma 1 non si applicano alle leggi pubblicate entro il 30 settembre di ciascun anno.

3. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai decreti-legge.

ART. 5.

1. Le disposizioni tributarie non hanno effetto che per il futuro; tali disposizioni non hanno effetto retroattivo, fatto salvo il caso delle disposizioni interpretative, espressamente qualificate come tali.

2. In ogni caso, le disposizioni tributarie non si applicano ai rapporti pendenti, fatto salvo il caso delle disposizioni più favorevoli al contribuente.

CAPO III.

RAPPORTI TRA CITTADINI ED AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

ART. 6.

1. Tutti hanno diritto di conoscere agevolmente quali sono le disposizioni legislative ed amministrative vigenti in materia tributaria.

2. L'Amministrazione finanziaria è tenuta ad intraprendere ogni più opportuna iniziativa al fine di realizzare concretamente il precetto di cui al comma 1.

3. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, e dal relativo regolamento di esecuzione,

approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217, l'Amministrazione finanziaria è tenuta a pubblicare tempestivamente e con i mezzi più idonei tutte le circolari e le risoluzioni che emette in materia tributaria, ed ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni e sui procedimenti dell'Amministrazione medesima.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge è emanato un regolamento contenente le disposizioni di attuazione relative alle norme del presente articolo.

ART. 7.

1. L'Amministrazione finanziaria è tenuta a redigere e pubblicare, entro sei mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, le circolari esplicative relative alle leggi tributarie di maggiore importanza.

2. Ciascun contribuente ha diritto di inoltrare agli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione finanziaria istanze scritte e motivate concernenti l'interpretazione di norme tributarie. L'Amministrazione risponde per iscritto e con idonea motivazione.

3. Non possono essere irrogate sanzioni amministrative e penali al contribuente che, conformandosi ad una determinata interpretazione di disposizioni tributarie prospettata per iscritto mediante apposita istanza, non riceve entro un anno alcuna risposta da parte dell'Amministrazione finanziaria.

4. Non possono essere irrogate sanzioni amministrative e penali, né possono essere effettuati recuperi d'imposta, nei confronti del contribuente che si sia conformato ad una interpretazione di norme tributarie espressa dall'Amministrazione finanziaria, che sia stata successivamente modificata dall'Amministrazione medesima, senza che siano intervenute modifiche legislative.

ART. 8.

1. Ciascun contribuente ha diritto di conoscere per esteso le motivazioni su cui si fondano gli atti dell'Amministrazione finanziaria emessi nei suoi confronti.

2. Gli atti della riscossione, non preceduti dalla notifica di un provvedimento impositivo motivato, devono essere succintamente motivati. È fatto salvo il diritto del contribuente previsto dal comma 1.

3. Tutti gli atti notificati dall'Amministrazione finanziaria ai contribuenti devono chiaramente indicare:

a) presso quale ufficio, secondo quale orario e presso quale addetto è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato;

b) quale organo occorre adire per impugnare l'atto medesimo, e attraverso quali modalità.

ART. 9.

1. Il Ministro delle finanze riferisce annualmente al Parlamento sulle iniziative intraprese per l'attuazione delle disposizioni del presente capo.

N. 1125, di iniziativa dei deputati Strada ed altri

CAPO I.

PRINCÌPI GENERALI

ART. 1.

(Statuto dei diritti del cittadino contribuente).

1. Le norme della presente legge costituiscono lo statuto dei diritti del cittadino in quanto contribuente, e costituiscono princìpi generali in materia tributaria.

2. Le leggi e gli atti aventi forza di legge non possono introdurre eccezioni ai princìpi della presente legge se non mediante deroghe espresse o modificazioni delle sue disposizioni.

CAPO II

TRASPARENZA DELLA NORMATIVA TRIBUTARIA

ART. 2.

(Entrata in vigore delle norme tributarie).

1. Le leggi istitutive di nuovi tributi o modificative della disciplina di tributi esistenti entrano in vigore il sessantesimo giorno successivo alla pubblicazione delle disposizioni di attuazione concernenti le leggi medesime.

2. Al fine di garantire il diritto del contribuente ad una piena, corretta e tempestiva informazione, le disposizioni modificative di norme relative a tributi periodici non possono comunque entrare in vigore se non dal primo periodo d'imposta successivo alla data di pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 3.

(Chiarezza ed organicità della normativa tributaria).

1. Al fine di garantire la chiarezza e la organicità della normativa tributaria è preclusa la formulazione di testi che dispongono rinviando per cifre e date a decreti o a leggi anteriori di cui si voglia conservare il contenuto. In luogo di tale rinvio deve essere trascritto per intero il precetto normativo modificato.

ART. 4.

(Norme interpretative e tutela dell'affidamento del contribuente).

1. Il ricorso alle leggi interpretative è ammesso solo in casi eccezionali e previa espressa qualificazione delle disposizioni emanate come interpretative. In ogni caso le norme interpretative non possono contrastare con il principio di affidamento.

ART. 5.

(Trasparenza delle sanzioni).

1. La legge deve chiarire le conseguenze fiscali degli adempimenti o inadempimenti tributari: in mancanza di ciò, le sanzioni eventualmente previste sono inapplicabili.

ART. 6.

(Dovere di specificazione da parte dell'amministrazione tributaria delle fattispecie impositive).

1. Per ogni legge che instauri o modifichi rapporti tributari, l'Amministrazione finanziaria deve emanare entro sessanta giorni dalla pubblicazione disposizioni di

attuazione che circoscrivano le fattispecie oggetto delle disposizioni di legge.

2. Le disposizioni di attuazione dovranno essere redatte nel rispetto del principio di chiarezza e di organicità fissato nell'articolo 3.

3. Il contribuente può non adempiere ad obblighi tributari originati da norme di legge che non siano esplicitamente attuate ai sensi del comma 1.

4. All'Amministrazione non è consentito emanare atti di interpretazione delle disposizioni di attuazione i quali abbiano efficacia retroattiva.

ART. 7.

(Pubblicità delle disposizioni di attuazione).

1. Le disposizioni di attuazione di cui all'articolo 6, comma 1, sono pubblicate su un supplemento periodico della *Gazzetta Ufficiale* che deve essere a disposizione del contribuente in ogni ufficio finanziario.

CAPO III

GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

ART. 8.

(Chiarezza ed intellegibilità degli avvisi e dei modelli per le dichiarazioni).

1. Tutti gli avvisi dell'Amministrazione finanziaria, comprese le cartelle esattoriali, devono contenere elementi che rendano intellegibile al contribuente la pretesa fiscale.

2. I provvedimenti dell'Amministrazione finanziaria devono essere portati a conoscenza degli interessati unitamente ad una adeguata informativa delle forme e dei termini di difesa, in via giurisdizionale e amministrativa, contro i medesimi.

3. I modelli per le dichiarazioni cui sono tenuti i contribuenti devono evidenziare specificamente gli elementi di novità rispetto al modello precedente e debbono essere resi pubblici e disponibili almeno tre mesi prima del termine di scadenza fissato per la loro presentazione, fermo restando il rispetto delle garanzie procedimentali fissate per la loro semplificazione.

ART. 9.

(Tutela dell'affidamento).

1. È salvaguardato l'affidamento fatto dal contribuente sugli atti dell'Amministrazione finanziaria, interpretativi o esplicativi della normativa tributaria, nonché su singole risposte fornite a quesiti specifici formulati da singoli contribuenti, loro associazioni, o da associazioni di categoria accreditate presso gli uffici del Garante di cui all'articolo 18.

2. L'Amministrazione finanziaria deve curare la soluzione dei quesiti tempestivamente e comunque non oltre sessanta giorni.

ART. 10.

(Rimessione in termini).

1. Il Garante del contribuente di cui all'articolo 18 territorialmente competente, con apposita ordinanza, da emanarsi entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta, accorda la rimessione in termini per l'adempimento tributario nei casi in cui l'omissione o l'inesattezza di un adempimento tributario ovvero l'omesso o incompleto versamento di un tributo siano riconducibili:

a) ad un errore scusabile del contribuente, generato dalla mancanza di chiarezza della normativa;

b) a disfunzioni o ritardi nella distribuzione dei modelli necessari per le dichiarazioni;

c) al ritardo dell'Amministrazione finanziaria nel fornire certificazioni all'erede per la dichiarazione di accettazione dell'eredità;

d) al ritardo dell'Amministrazione finanziaria nel fornire risposte ai quesiti formulati ai sensi dell'articolo 9.

ART. 11.

(Tutela della integrità patrimoniale del contribuente).

1. Nell'ambito e nel rispetto dei princìpi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, la piena esecutorietà dei provvedimenti di riscossione coattiva è condizionata alla definitività dell'accertamento del debito di imposta e degli accessori, ferme restando per la pubblica amministrazione le garanzie personali o reali offerte e il ricorso al sequestro conservativo.

2. L'accertamento della non spettanza di somme provvisoriamente riscosse, in ogni stato e grado del giudizio tributario, obbliga l'amministrazione a rimborsare d'ufficio entro centoventi giorni comprendendo gli interessi decorsi dal momento della riscossione.

ART. 12.

(Unificazione e riduzione dei termini per l'accertamento).

1. Il termine per l'accertamento della violazione tributaria è uniformemente stabilito in quattro anni, a partire al 31 dicembre dell'anno in cui è stata presentata la prescritta dichiarazione, ed in cinque anni in tutti gli altri casi.

ART. 13.

(Tutela degli eredi).

1. Gli uffici tributari competenti debbono rilasciare agli eredi, che ne facciano esplicita richiesta, una completa certificazione dei tributi ancora dovuti almeno trenta giorni prima della scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione di successione.

ART. 14.

(Esonero da responsabilità).

1. I contribuenti non sono responsabili per errori nella registrazione dei dati e per omessa effettuazione di adempimenti formali, quando detti adempimenti siano stati delegati dal contribuente al datore di lavoro, o ad avvocati, procuratori legali, dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali iscritti negli appositi albi, consulenti del lavoro, consulenti tributari iscritti in albi, ruoli o elenchi istituiti presso l'intendenza di finanza competente per territorio, ovvero a centri di assistenza fiscale.

2. I soggetti delegati di cui al comma 1 sono tenuti al pagamento delle sanzioni eventualmente comminate in caso di inadempienza. Tali soggetti devono altresì stipulare una assicurazione obbligatoria per la copertura dei rischi connessi all'esercizio di tali attività di assistenza.

ART. 15.

(Disciplina delle informazioni e tutela del contribuente).

1. L'Amministrazione finanziaria ha diritto di ricevere, previa richiesta, da altre pubbliche amministrazioni, informazioni per l'esatta definizione delle posizioni dei singoli contribuenti.

2. L'Amministrazione finanziaria è tenuta al segreto d'ufficio su dati e notizie riguardanti il contribuente, dal medesimo fornite o acquisite tramite apposite informative. Il divieto di divulgare atti e notizie concernenti il contribuente non si applica alle risultanze degli accertamenti definitivi.

3. L'ufficio centrale del Garante del contribuente di cui all'articolo 18 disciplina con apposito regolamento i casi e le modalità in cui è consentito ad altre pubbliche amministrazioni l'accesso alle banche dati costituite dall'Amministrazione finanziaria.

4. In ogni caso l'Amministrazione finanziaria ha l'obbligo di comunicare al contribuente, contestualmente alla richiesta indirizzata ad enti o amministrazioni pubbliche, le informazioni desiderate. Il contribuente può a sua volta attivarsi per fornire all'Amministrazione finanziaria dati e informative reputati utili.

CAPO IV

RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E ISTITUZIONE DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE

ART. 16.

(Responsabile del procedimento tributario).

1. Il dirigente dell'unità organizzativa dell'Amministrazione finanziaria alla quale sia presentata un'istanza da parte del contribuente è comunque tenuto a nominare e a comunicare all'istante il soggetto responsabile a provvedere sulla medesima.

ART. 17.

(Sportelli di informazione e assistenza fiscale).

1. L'Amministrazione finanziaria cura l'istituzione di appositi sportelli, collocati presso gli uffici finanziari, che garantiscano un servizio di informazione anche per via telefonica e telematica.

2. Gli sportelli di informazione e assistenza curano altresì, secondo le modalità convenute con il Garante del contribuente di cui all'articolo 18, competente per territorio, risposte a specifici quesiti, formulati da contribuenti o da associazioni di contribuenti, sui quali questi ultimi possono fare affidamento, senza incorrere in eventuali sanzioni.

3. Gli sportelli di cui al comma 2 sono aperti al pubblico durante l'orario d'ufficio. Essi svolgono anche funzioni di assistenza alla compilazione delle dichiarazioni dei redditi per i contribuenti pensionati o invalidi.

ART. 18.

(Uffici del Garante del contribuente).

1. Il Garante centrale del contribuente è nominato dai Presidenti delle due Camere, d'intesa tra loro, tra persone di indiscussa moralità esperte di diritto tributario.

2. I responsabili degli uffici periferici del Garante sono nominati previo concorso pubblico per titoli da una commissione composta dal Garante centrale e da altri quattro componenti prescelti dal Garante centrale tra docenti universitari di materie giuridiche o economiche e magistrati in servizio o a riposo.

3. L'accettazione dell'incarico di Garante comporta la cessazione da ogni altro ufficio pubblico.

ART. 19.

(Compiti del Garante del contribuente).

1. Al Garante centrale del contribuente spettano le seguenti attribuzioni:

a) poteri di autoregolamentazione della propria attività e di quella degli altri uffici del Garante del contribuente, nei limiti previsti dalla presente legge;

b) compiti di vigilanza e di controllo sulle banche dati dell'Amministrazione finanziaria, con sussidiario potere di segnalazione al responsabile della banca dati di modificazioni opportune al fine di rendere il funzionamento della banca dati conforme ai princìpi fissati nella presente legge. Spetta altresì al Garante centrale il potere di disciplinare condizioni e modalità di comunicazione di dati dell'Amministrazione finanziaria ad altre Amministrazioni;

c) compiti di accreditamento e di segnalazione, al fine della revoca di eventuali autorizzazioni, delle associazioni di contribuenti, costituite anche sotto forma di centri di assistenza fiscale, o di categorie professionali, abilitate a porre quesiti vincolanti per l'Amministrazione finanziaria;

d) compiti per la costituzione e l'organizzazione di una camera d'ascolto dei contribuenti, che riunisce, in sessioni periodiche di lavoro, rappresentanti delle associazioni di consumatori, delle categorie produttive ed esperti del settore;

e) altri compiti previsti dalla presente legge.

ART. 20.

(Semplificazione dei modelli per le dichiarazioni).

1. L'Amministrazione finanziaria è tenuta a sottoporre al Garante centrale del contribuente le proposte di modelli per le dichiarazioni, che devono essere rese dai contribuenti, almeno sei mesi prima del termine fissato per la loro presentazione.

2. Il Garante centrale convoca la camera d'ascolto di cui all'articolo 19, comma 1, lettera *d)*, per acquisire eventuali osservazioni e proposte di modifica, e invia al Ministero delle finanze un parere vincolante ispirato all'esigenza di chiarezza e semplificazione dei modelli in funzione della loro intellegibilità da parte del contribuente e della informatizzazione dei dati.

ART. 21.

(Costituzione di centri di assistenza fiscale).

1. Spetta agli uffici del Garante del contribuente accreditare, ai fini dell'autorizzazione, la costituzione di centri autorizzati di assistenza fiscale, previa verifica della rilevanza del gruppo associativo in relazione all'area territoriale in cui opera, nonché delle capacità tecniche e professionali di cui si avvale per lo svolgimento della propria attività.

2. Possono proporre domanda di costituzione del centro gruppi di contribuenti associati in numero non inferiore a cento.

CAPO V.

GIUSTIZIA TRIBUTARIA

ART. 22.

(Riorganizzazione degli uffici tributari e diritto al riesame).

1. Il contribuente ha diritto al riesame in sede amministrativa dell'atto impugnato o del rapporto controverso non oltre tre mesi dalla notifica del ricorso.

2. Competente al riesame dell'atto o del rapporto è un apposito servizio del contenzioso da istituire presso gli uffici dei dipartimenti delle entrate del territorio e delle dogane e imposte indirette nel cui ambito territoriale ha sede l'ufficio che ha emesso l'atto.

3. Il contribuente ha diritto di essere informato del nome del funzionario responsabile del procedimento di riesame e di fornire documenti e informative di chiarimento della propria posizione.

ART. 23.

(Garanzie di effettiva conoscenza degli atti da parte del contribuente).

1. Deve essere garantita l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati provenienti dall'Amministrazione finanziaria o dalle commissioni tributarie.

2. Gli atti possono essere inviati al domicilio fiscale del contribuente a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento. In caso di mancata ricezione da parte del destinatario l'Amministrazione provvede con notifica a mezzo di ufficiale giudiziario.

3. Deve essere in ogni caso garantita l'adozione di accorgimenti in grado di impedire che i terzi possano venire indebitamente a conoscenza del contenuto degli atti comunicati.

ART. 24.

(Riduzione delle decadenze a danno del contribuente).

1. Le commissioni tributarie possono accordare al contribuente il beneficio della rimessione nei termini qualora il loro mancato rispetto sia imputabile ad obiettive difficoltà.

ART. 25.

(Diritto alla difesa in caso di giustificata assenza dall'Italia).

1. I lavoratori italiani all'estero nonché i cittadini assenti dall'Italia per motivi di lavoro possono fare istanza al Garante territorialmente competente perché questi accordi, con apposita ordinanza da emanare entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta, la rimessione nei termini per l'esercizio del diritto alla difesa del contribuente sia in sede amministrativa che innanzi agli organi della giustizia tributaria.

ART. 26.

(Celerità dei giudizi tributari).

1. Su motivata richiesta del presidente della commissione tributaria, l'intendente di finanza può disporre il distacco di personale dell'amministrazione qualora se ne ravvisi l'esigenza in relazione all'efficienza dello stesso organo.

2. Deve essere garantita la possibilità di una fissazione dell'udienza di discussione entro centoventi giorni dalla presentazione del ricorso, anche su istanza di parte. Il deposito del dispositivo della decisione deve avvenire entro trenta giorni dalla discussione.

ART. 27.

(Possibilità di esonero dalle sanzioni).

1. È ammesso l'esonero, anche parziale, dal pagamento delle sanzioni in sede di esame amministrativo del ricorso, ovvero ad opera delle commissioni tributarie, qualora la violazione risulti giustificabile sia in relazione alla oscurità della norma sia alla possibilità della sua conoscenza da parte del contribuente.

ART. 28.

(Gratuito patrocinio dei non abbienti).

1. Il gratuito patrocinio previsto per i non abbienti dalla legge 30 luglio 1990, n. 217, è esteso anche alla tutela dei diritti del contribuente in materia tributaria.

2. È ammessa la condanna alle spese del soccombente anche quando le parti nel processo non si avvalgono dell'assistenza tecnica.

N. 1171, di iniziativa del deputato Armellin

ART. 1.

1. L'articolo 17 della legge 13 aprile 1977, n. 114, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 5 marzo 1986, n. 57, convertito dalla legge 18 aprile 1986, n. 121, si deve interpretare nel senso che ciascun coniuge è responsabile della dichiarazione dei propri redditi, anche se presentata su unico modello secondo il disposto dello stesso articolo 17.

ART. 2.

1. Il terzo, il quarto ed il quinto comma del citato articolo 17 della legge 13 aprile 1977, n. 114, sono abrogati.

N. 1222, di iniziativa dei deputati Ebner ed altri

ART. 1.

(Abolizione della bollatura e della vidimazione).

1. Gli articoli 2215 e 2218 del codice civile sono abrogati.

2. L'articolo 2216 del codice civile è sostituito dal seguente:

« ART. 2216. — *(Contenuto del libro giornale).* – Il libro giornale deve indicare giorno per giorno le operazioni relative all'esercizio dell'impresa ».

3. Il terzo comma dell'articolo 2217 del codice civile è sostituito dal seguente:

« L'inventario deve essere sottoscritto dall'imprenditore ».

4. È abolita la vidimazione iniziale di tutti i registri prevista dalle norme tributarie.

ART. 2.

(Aumento della tassa di rilascio della partita IVA e della tassa annuale per la partita IVA ed estensione a nuovi soggetti).

1. La tassa di concessione governativa per il rilascio della partita IVA di cui all'articolo 36, comma 1, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, e la tassa di concessione governativa annuale per la partita IVA di cui al comma 2 dello stesso articolo sono fissate, per i soggetti in regime di contabilità ordinaria, in lire duecentocinquantamila.

ART. 3.

(Copertura finanziaria).

1. Alle minori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, si fa fronte mediante utilizzo delle corrispondenti maggiori entrate di cui all'articolo 2.

ART. 4.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

N. 1469, di iniziativa dei deputati Asquini ed altri

ART. 1.

1. All'articolo 1, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1978, n. 627, come modificato dall'articolo 12, comma 14, della legge 31 dicembre 1991, n. 413, la lettera *b)* è sostituita dalla seguente:

« *b)* natura, qualità e quantità dei beni trasportati ».

2. Il comma 15 dell'articolo 12 della legge 31 dicembre 1991, n. 413, è abrogato.

DISEGNO DI LEGGE N. 2046

—

ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi concernenti il riordino e la semplificazione della disciplina della tenuta e conservazione della contabilità per gli esercenti attività di impresa e per gli esercenti arti e professioni, nonché il riordino e la semplificazione delle procedure relative a dichiarazioni, denunce, formalità, versamenti e altri adempimenti previsti a carico dei contribuenti, secondo i seguenti criteri e princìpi direttivi:

a) unificazione degli adempimenti concernenti l'acquisizione dei dati identificativi tributari del soggetto, nonché concernenti le comunicazioni di inizio e di variazione della attività, in modo da realizzare, a seguito di un unico adempimento, l'acquisizione delle comunicazioni da parte di tutti i pubblici uffici interessati; unificazione dei codici di identificazione dei contribuenti e generalizzazione del loro utilizzo in ogni occasione fiscalmente rilevante; attivazione, quali strumenti di identificazione, di apposite carte magnetiche; coordinamento della normativa fiscale, previdenziale e sanitaria in materia di dati identificativi dei soggetti interessati;

b) omogeneizzazione, anche alla luce di criteri utilizzati negli altri Paesi della Comunità europea, della disciplina sulla tenuta, vidimazione e conservazione di documenti, libri e registri secondo un unico criterio uniforme rilevante per tutti i tributi, evitando duplicità di adempimenti, nonché semplificazione degli adempimenti stessi secondo criteri di stretta essenzialità rispetto alle esigenze dettate dalle modalità di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria e, in tale indirizzo, soppressione delle scritture contabili e degli adempimenti che risultino non strettamente necessari; rideterminazione degli obblighi di registrazione nei casi in cui la ordinata conservazione dei documenti sia sufficiente rispetto alla esigenza dei controlli e la elaborazione dei dati relativi possa essere prevista unicamente su richiesta dell'Amministrazione finanziaria;

c) attribuzione di identica rilevanza ad ogni sistema di annotazioni effettuato su supporto elettronico, magnetico o comunque connesso a strumenti inerenti alla tecnologia dell'informazione; disciplina della trasmissione per via telematica, compresa quella della sua rilevanza e validità, tra uffici dell'Amministrazione finanziaria e tra questi e i contribuenti di tutti i dati; previsione di appropriati incentivi all'uso da parte dei contribuenti delle tecnologie informatiche;

d) revisione della disciplina del rilascio e della conservazione di scontrini e di ricevute fiscali secondo criteri di semplificazione e di stretta essenzialità rispetto alla primaria esigenza dettata dalle modalità di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria; soppressione, in analogia con quanto previsto dalle direttive comunitarie relative ai trasporti intercomunitari, dei documenti di accompagnamento dei beni viaggianti;

e) semplificazione e, ove possibile, unificazione delle modalità di dichiarazione, anche al fine di ridurre le informazioni richieste ai contribuenti a quelle che non siano già in possesso dell'Amministrazione finanziaria e di consentire ai medesimi contribuenti di comunicare soltanto le variazioni di dati contenuti nelle dichiarazioni, verificatesi successivamente nel tempo; semplificazione, ove possibile, delle modalità dei versamenti e riordino dei termini stabiliti per eseguire i predetti adempimenti; previsione della possibilità che, entro limiti prefissati, i contribuenti possano dilazionare alcuni versamenti corrispondendo all'erario un interesse annuo non inferiore al tasso ufficiale di sconto aumentato di tre punti; previsione della possibilità di provvedere, in alternativa alle altre vigenti procedure, ai rimborsi di

imposta spettanti ai contribuenti, su loro richiesta, mediante speciali titoli di Stato da emettersi secondo criteri e modalità definite annualmente con decreto del Ministro del tesoro, nei limiti annualmente disposti con la legge di bilancio, con specifica indicazione nella legge medesima dell'ammontare complessivo dei predetti titoli;

f) revisione della disciplina delle procedure di accatastamento delle unità immobiliari e delle variazioni sucessive, al fine di consentire che un unico atto soddisfi le esigenze di tutti gli uffici pubblici, anche realizzando a tale scopo mediante apposite convenzioni forme di stretta collaborazione con le categorie professionali più direttamente interessate;

g) semplificazione degli adempimenti di dichiarazione, denuncia e pagamento delle imposte di registro, sulle successioni e donazioni, ipotecarie e catastali anche con l'adozione degli strumenti indicati alla lettera *c)* per la trasmissione di dati, disciplinando il relativo ascesso per i soggetti tenuti al pagamento dei predetti tributi;

h) semplificazione delle procedure di autorizzazione allo svolgimento di concorsi e di operazioni a premi in ambiti territoriali eccedenti quello dalle singole province adottando anche il principio, per i casi di minore rilevanza, del silenzio-assenso e dell'autoliquidazione del tributo; a tal fine sarà previsto l'obbligo della preventiva domanda nonché l'adozione di garanzie e cautele che facciano salve le esigenze fiscali e quelle di tutela della fede pubblica;

i) definizione delle infrazioni di carattere formale e previsione che la loro contestazione sia preceduta dall'invito al contribuente a rimuoverle mediante adempimenti da eseguire entro un termine non superiore a sessanta giorni; previsione di riduzione delle sanzioni amministrative previste nel caso di adempimento eseguito entro il predetto termine; previsione della non applicabilità delle sanzioni per violazioni connesse ad adempimenti successivaente soppressi con i decreti legislativi di cui al presente comma.

2. I decreti legislativi di cui al presente articolo saranno emanati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro. Entro tre mesi dalla predetta data il Governo invia il testo dei decreti legislativi alla Commissione parlamentare di cui all'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, nella composizione stabilita dall'articolo 1, comma 4, della legge 29 dicembre 1987, n. 550, che esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'invio della richiesta.

ART. 2.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

PROPOSTE DI LEGGE

—

N. 2221, di iniziativa dei deputati Asquini ed altri

ART. 1.

(Soppressione delle bolle di accompagnamento dei beni viaggianti).

1. Le disposizioni relative alla bolla di accompagnamento dei beni viaggianti di cui al decreto del Presidene della Repubblica 6 ottobre 1978, n. 627, sono abrogate.

2. Le sanzioni comminate dal 1° gennaio 1993 per la violazione delle disposizioni abrogate ai sensi del comma 1 sono revocate.

ART. 2.

(Soppressione degli obblighi di vidimazione).

1. Gli articoli 2215 e 2218 del codice civile sono abrogati.

2. L'articolo 2216 del codice civile è sostituito dal seguente:

« ART. 2216. — *(Contenuto del libro giornale)* – Il libro giornale deve indicare, giorno per giorno, le operazione relative all'esercizio dell'impresa ».

3. Sono abrogate le disposizioni relative a tutte le vidimazioni iniziali, annuali e finali, relative alle scritture obbligatorie dell'impresa.

4. Il terzo comma dell'articolo 2217 del codice civile è sostituito dal seguente:

« L'inventario deve essere sottoscritto dall'imprenditore ».

ART. 3.

(Soppressione dell'obbligo della tenuta dei registri IVA in presenza di contabilità ordinaria).

1. Gli obblighi previsti dalle disposizioni vigenti in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, relativi alla tenuta dei registri IVA, sono considerati alternativi ad una regolare tenuta della contabilità ordinaria.

2. Sono abrogate le disposizioni relative alla vidimazione iniziale dei registri IVA.

ART. 4.

(Libera opzione fra scontrino e ricevuta fiscale).

1. I contribuenti tenuti a rilasciare lo scontrino fiscale o la ricevuta fiscale possono liberamente optare, di volta in volta, per l'uno o l'altro dei due documenti, purché essi siano regolarmente numerati in serie separate per ogni tipo di supporto.

ART. 5.

(Aggiornamento dei registri IVA).

1. Il termine entro il quale aggiornare tutti i registri previsti dalla normativa in materia di IVA di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, che, anche ai sensi della presente legge, dovessero risultare obbligatori, è uniformemente fissato in sessanta giorni dalla data originaria del movimento contabile.

ART. 6.

(Supporti cartacei e meccanografici).

1. Agli effetti contabili, fiscali e civili, salvo quanto previsto dal comma 2, sono considerati di pari rilevanza i supporti cartacei e magnetici, purchè il contribuente possa garantire la lettura e la stampa su carta del contenuto dei supporti magnetici entro un massimo di tre giorni lavorativi dalla richiesta dell'Amministrazione finanziaria, e comunque entro il più breve tempo possibile.

2. I documenti di cui al comma 1 devono essere autenticati o firmati ai sensi di legge. I documenti che assumono rilevanza giuridica solo se firmati devono essere sempre redatti e conservati su supporto cartaceo, pena la perdita della loro rilevanza giuridica.

ART. 7.

(Comunicazioni agli uffici finanziari).

1. Le comunicazioni del contribuente agli uffici finanziari o agli uffici del lavoro sono considerate formalmente corrette, e producono gli effetti previsti dalla legge, anche se spedite ad uffici finanziari o ad uffici del lavoro non direttamente competenti.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 è facoltà dell'Amministrazione esercitare l'azione di rivalsa per le spese di spedizione necessarie fra l'ufficio di ricevimento e l'ufficio competente. Le tariffe postali sono applicate in misura doppia rispetto a quelle previste per la spedizione espressa.

3. Nessuna spesa di spedizione può essere pretesa nel caso esistano uffici finanziari o del lavoro diversi nell'ambito dello stesso comune.

4. Qualora una stessa comunicazione debba essere fatta pervenire dal contribuente a più uffici dell'Amministrazione finanziaria, la comunicazione si intende formalmente e sostanzialmente effettuata quando essa sia pervenuta, anche una sola volta, ad un solo ufficio finanziario.

5. Nel caso previsto dal comma 4, nulla può essere preteso dall'Amministrazione quale rimborso per spese di comunicazione.

ART. 8.

(Soppressione della modulistica fiscale obbligatoria e contenuto minimo delle dichiarazioni).

1. Le dichiarazioni ai fini delle imposte dirette ed indirette, previste dai decreti del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e 29 settembre 1973, n. 600, possono essere redatte e presentate senza vincoli di forma, purché sia comunque fatto salvo il contenuto previsto dal modello ministeriale e sia garantita una adeguata semplicità di lettura.

2. Il Ministro delle finanze è comunque tenuto a predisporre un modulo *fac-simile* il cui contenuto deve essere considerato come contenuto minimo.

3. L'Amministrazione finanziaria può convocare per chiarimenti il contribuente che ha sottoscritto una dichiarazione non chiara.

4. Il contribuente regolarmente convocato ai sensi del comma 3, che non è in grado di fornire i chiarimenti richiesti o che non risponde alla convocazione entro novanta giorni dalla data della stessa, è considerato inadempiente.

5. L'Amministrazione finanziaria può convocare una sola volta il contribuente per una stessa dichiarazione.

ART. 9.

(Crediti d'imposta).

1. Costituisce titolo esecutivo per la riscossione dei crediti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, risultanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 8, comma 1, la copia della dichiarazione, autenticata dall'ufficio competente al ricevimento della stessa, dopo che siano trascorsi centotttanta giorni dalla spedizione o dalla consegna della dichiarazione, senza che si sia provveduto al rimborso previsto e senza che sia stata sollevata alcuna eccezione dall'Amministrazione finanziaria.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non precludono la possibilità dell'Amministrazione finanziaria di avviare nei termini le procedure di controllo e di contestazione delle dichiarazioni di cui all'articolo 8, comma 1.

3. L'Amministrazione finanziaria non può esigere somme dovute per sanzioni o richiedere provvedimenti cautelativi di alcun tipo, relativi al contenzioso tributario, qualora il contribuente sia titolare di un credito nei confronti dell'Amministrazione

stessa, derivante dal versamento di maggiori imposte autoliquidate nelle dichiarazioni di cui all'articolo 8, comma 1, per una somma pari o superiore a quella pretesa dall'Amministrazione finanziaria. Qualora la somma pretesa dall'Amministrazione finanziaria sia superiore all'eventuale credito, i provvedimenti cautelativi potranno essere adottati solo per la somma eccedente l'ammontare del credito.

4. Il contribuente che risulti creditore in seguito alle dichiarazioni di cui al comma 1 dell'articolo 8 può chiedere, per iscritto e in qualunque momento, di compensare il suo credito con debiti di qualunque tipo nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

ART. 10.

(Soppressione dell'obbligo di tenuta dei libri accessori dell'impresa).

1. Tutti gli obblighi connessi alla tenuta di libri accessori dell'impresa sono considerati pienamente adempiuti con la tenuta di scritture anche informali o previste in adempimento di altri obblighi, purché contenente le notizie richieste dalle disposizioni vigenti in materia. In particolare:

a) si considerano sufficienti all'adempimento degli obblighi di magazzino e di carico e scarico di prodotti di lavorazione o riparazione, i documenti di consegna, di trasporto, di lavorazione;

b) gli obblighi relativi alle scritture ausiliare riguardanti le ritenute d'acconto, si considerano adempiuti con la tenuta della contabilità ordinaria;

c) gli obblighi relativi alle scritture ausiliare riguardanti i cespiti si considerano adempiuti con la tenuta della contabilità.

2. Le scritture di cui al comma 1, realizzate anche su supporti informatici, devono comunque essere chiare e leggibili e devono essere conservate per i periodi di tempo previsti dal codice civile e dalle disposizioni di legge vigenti in materia.

ART. 11.

(Errori formali).

1. Ai fini fiscali si considerano errori formali tutti gli errori che non comportano per l'Amministrazione finanziaria un conseguente e diretto danno economico o materiale.

2. Sono altresì considerati errori formali gli errori palesemente compiuti in buona fede, anche qualora comportino un conseguente e diretto danno economico per l'Amministrazione finanziaria.

3. Gli errori formali non danno luogo a sanzione.

4. Il contribuente è comunque tenuto a corrispondere all'Amministrazione finanziaria il completo risarcimento dei danni cagionati, compresi gli interessi computati secondo il tasso ufficiale di sconto, aumentato di due punti, e le spese sostenute per il recupero del credito.

5. In caso di errore formale gli uffici competenti possono convocare il contribuente per provvedere alla correzione materiale.

6. Il contribuente non può essere convocato più di una volta per correggere, anche in più parti, uno stesso documento.

7. Il contribuente, regolarmente convocato, che non è in grado di provvedere alla correzione materiale o di fornire i chiarimenti richiesti, o che non risponde alla convocazione entro novanta giorni, è considerato inadempiente.

ART. 12.

(Richiesta di informazioni).

1. Qualora sussistano dubbi sull'interpretazione di una disposizione tributaria, il contribuente può chiedere all'ufficio delle entrate territorialmente competente una indicazione scritta e vincolante, esponendo il proprio caso in maniera chiara.

2. L'ufficio delle entrate è tenuto a rispondere per iscritto entro novanta giorni dalla richiesta o a richiedere, comunque per iscritto, ulteriori informa-

zioni al contribuente, specificando comunque il motivo e la materia degli approfondimenti richiesti.

3. Il contribuente che proponga, unitamente al quesito, una propria soluzione, può ritenere accettata la soluzione prospettata qualora non riceva risposta entro il termine di cui al comma 2, e qualora la soluzione prospettata non sia in contrasto con le norme vigenti.

ART. 13.

(Responsabilità per l'accertamento).

1. Nei casi di contenzioso tributario risolti in senso anche parzialmente favorevole per il contribuente, in cui si evidenzi dolo o colpa grave dell'organo competente per l'accertamento, il rimborso da parte dell'Amministrazione finanziaria al contribuente per le spese da esso sostenute è ripartito ed addebitato ai componenti dell'Amministrazione finanziaria che hanno partecipato alla contestazione dell'infrazione, compreso il superiore diretto del soggetto che ha effettutato l'accertamento, anche se non vi ha materialmente partecipato.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche per una sola parte della medesima infrazione, qualora detta infrazione sia oggetto di più contestazioni.

3. In ogni caso, la somma addebitata ai sensi del comma 1 non può superare il quinto dello stipendio mensile e la somma stessa deve essere riscossa entro sessanta giorni dalla pubblicazione della sentenza che definisce la controversia, qualora non siano presentati ricorsi o la sentenza sia definitiva.

ART. 14.

(Rimborso delle spese per il contenzioso tributario risolto con l'obbligo di rimborso a beneficio del contribuente).

1. Nei casi di contenzioso tributario risolti con l'obbligo di rimborso a beneficio del contribuente, il rimborso da parte dell'Amministrazione finanziaria deve essere disposto e reso esecutivo entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della sentenza che definisce la controversia, qualora non siano presentati ricorsi o la sentenza sia definitiva.

2. Decorso il termine di cui al comma 1, la sentenza che definisce la controversia costituisce titolo esecutivo per la riscossione dei crediti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

ART. 15.

(Tassa sulla patente di guida).

1. La tassa annuale sulla patente di abilitazione alla guida di veicoli a motore è soppressa.

2. Su ogni patente emessa è applicata una tassa di lire 200.000.

ART. 16.

(Tassa sul passaporto).

1. La tassa annuale sul passaporto è soppressa.

2. Su ogni passaporto emesso è applicata una tassa di lire 150.000.

ART. 17.

(Soppressione delle marche da bollo).

1. Sono abrogate tutte le norme relative all'applicazione di marche da bollo su comunicazioni di qualunque tipo da e verso gli enti pubblici di qualunque natura.

ART. 18.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in lire 7.000

miliardi a decorrere dal 1993, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1993-1995, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1993, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

ART. 19.

(Regolamento di attuazione).

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle finanze adotta, con proprio decreto, il regolamento di attuazione della presente legge.

N. 2346, di iniziativa dei deputati Asquini ed altri

ART. 1.

1. Al comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, le parole « residuo importo », ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: « restante 60 per cento ».

N. 2722, di iniziativa dei deputati Wilmo Ferrari ed altri

CAPO I.

PRINCÌPI GENERALI

ART. 1.

(Carta dei diritti del contribuente).

1. Le norme della presente legge costituiscono principi generali in materia tributaria e costituiscono la « Carta dei diritti del contribuente ».

2. Le disposizioni di cui alla presente legge non possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori se non in modo espresso.

ART. 2.

(Trasparenza delle norme tributarie).

1. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionare l'oggetto nella rubrica.

2. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che non disciplinano specificatamente la materia tributaria non possono contenere disposizioni di carattere tributario, salvo quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge o dell'atto avente forza di legge.

3. Le disposizioni tributarie sono formulate in modo tale da evitare rinvii mediante date e numeri a leggi ed altri atti aventi forza di legge anteriori. In luogo di tali rinvii si procede alla integrale trascrizione delle norme che devono considerarsi vigenti.

ART. 3.

(Efficacia temporale delle norme tributarie).

1. Le disposizioni tributarie contenute nelle leggi e negli atti aventi forza di legge hanno effetto solo per il futuro, salve le disposizioni interpretative, che devono comunque essere qualificate come tali.

2. Le disposizioni tributarie contenute nelle leggi e negli atti aventi forza di legge non si applicano ai rapporti pendenti alla data della loro entrata in vigore.

3. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie sono abrogati esclusivamente in modo espresso.

ART. 4.

(Utilizzo della legge ordinaria e del decreto-legge in materia tributaria).

1. L'istituzione di nuovi tributi o la modifica strutturale di tributi esistenti è attuata esclusivamente con legge ordinaria.

2. Le disposizioni tributarie possono essere attuate con decreto-legge esclusivamente nel caso in cui non modifichino la struttura di tributi.

ART. 5.

(Entrata in vigore delle norme tributarie).

1. Le leggi istitutive di nuovi tributi o modificative della struttura di tributi già esistenti entrano in vigore il sessantesimo giorno successivo alla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Tale termine può essere esteso qualora esse prevedano l'emanazione di disposizioni di attuazione.

2. Fermo restando quanto previsto al comma 1, le disposizioni relative a modifiche strutturali di tributi periodici entrano in vigore non prima del primo periodo d'imposta successivo alla data di pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

CAPO II.

GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

ART. 6.

(Disposizioni generali in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

1. Si osservano, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, le disposizioni contenute nei capi I, II, IV, V e VI della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART. 7.

(Diritto all'informazione e all'assistenza).

1. Tutti i cittadini hanno diritto di conoscere e di consultare presso gli uffici dell'Amministrazione finanziaria i testi aggiornati delle norme vigenti in materia tributaria e delle relative disposizioni di attuazione, nonché delle circolari ministeriali.

2. L'Amministrazione finanziaria deve provvedere ad emanare tempestivamente i regolamenti, nonché le circolari, e deve pubblicare tempestivamente ogni atto che riguardi le funzioni ed i procedimenti dell'Amministrazione stessa.

3. L'Amministrazione finanziaria cura l'istituzione di appositi sportelli, collocati presso gli uffici finanziari, che garantiscano stabilmente, nel corso dell'anno ed in orari facilmente accessibili al pubblico, un rapido ed efficiente servizio di informazione.

4. In occasione della presentazione di importanti dichiarazioni fiscali da parte della generalità dei contribuenti e con congruo anticipo rispetto alla scadenza dei relativi termini, l'Amministrazione finanziaria:

a) provvede alla pubblicazione ed all'ampia diffusione dei modelli di dichiarazione e delle relative istruzioni, evidenziando nelle stesse le modifiche intervenute rispetto ai modelli utilizzati per la precedente dichiarazione;

b) adotta tutti i provvedimenti necessari per informare, attraverso i mezzi di comunicazione, la generalità dei contribuenti circa le modalità di applicazione e di calcolo del tributo dovuto, orientando altresì l'informazione alle diverse esigenze delle varie categorie di contribuenti.

ART. 8.

(Diritto di interpello).

1. Il contribuente ha diritto di interpellare per iscritto l'Amministrazione finanziaria per conoscere il giudizio della stessa in ordine sia alla interpretazione di norme fiscali sia alle conseguenze fiscali che possono derivare da specifici comportamenti.

2. L'Amministrazione finanziaria è tenuta a fornire una risposta scritta entro sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta di cui al comma 1. In caso di mancata risposta non possono essere irrogate sanzioni amministrative o penali al contribuente che si è conformato all'interpretazione o al comportamento prospettato nella richiesta stessa.

ART. 9.

(Diritto a pagare quanto previsto dalla legge).

1. Il contribuente ha diritto al rimborso delle imposte versate in misura maggiore rispetto a quanto effettivamente dovuto negli stessi tempi utili ai fini della riscossione ovvero alla possibilità di compensare tra loro tutte le posizioni creditorie e debitorie.

ART. 10.

(Tutela dell'affidamento).

1. Non possono essere irrogate sanzioni al contribuente che si sia conformato ad

un'interpretazione di norme tributarie espressa dall'Amministrazione finanziaria che sia stata successivamente modificata dall'Amministrazione medesima senza che siano intervenute modifiche alla disciplina legislativa vigente.

ART. 11.

(Tutela dell'integrità patrimoniale).

1. L'esecutorietà dei provvedimenti di riscossione coattiva deve essere condizionata alla definitività del rapporto tributario. Fino alla definizione del rapporto, l'Amministrazione finanziaria può chiedere che il contribuente presti idonea fideiussione.

ART. 12.

(Tutela della buona fede).

1. Le sanzioni amministrative per violazione di disposizioni tributarie devono essere commisurate alla gravità del fatto ed al danno per l'Erario e le sanzioni penali devono essere previste solo per le ipotesi fraudolente.

ART. 13.

(Tutela della vita privata).

1. Il contribuente ha diritto alla tutela delle informazioni relative alla sua posizione fiscale.

N. 2743, di iniziativa dei deputati Modigliani e Bianchini

ART. 1.

1. Le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche o giuridiche sono presentate il 31 maggio di ogni anno; contestualmente sono effettuati i versamenti a saldo delle imposte relative all'anno precedente e in acconto di quelle relative all'anno in corso.

2. Il contribuente che anticipi i versamenti di cui al comma 1 ha diritto a dedurre dall'importo da versare una quota corrispondente agli interessi che sarebbero maturati per il periodo che decorre dal giorno del pagamento fino al 31 maggio. Il tasso di riferimento per tali interessi è eguale a quello applicato dall'Amministrazione finanziaria per i rimborsi di imposte nel mese in cui si effettua il versamento e viene calcolato su base settimanale.

3. Il contribuente che posticipi i versamenti di cui al comma 1 deve maggiorarli di una quota corrispondente agli interessi che sarebbero maturati per il periodo che decorre dal 31 maggio al *giorno del pagamento, calcolati al medesimo* tasso di cui al comma 2, maggiorato di un punto e mezzo e calcolato su base settimanale.

4. Nessuna sovrattassa è dovuta qualora i versamenti siano effettuati entro il 31 ottobre di ogni anno.

ART. 2.

1. Il Ministro delle finanze adotta il regolamento di attuazione della presente legge entro il 31 dicembre 1993, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

N. 2757, di iniziativa del deputato Tassi

ART. 1.

1. Il contribuente può estinguere qualsiasi obbligazione tributaria mediante invio ai competenti uffici fiscali delle somme a qualsiasi titolo dovute, specificandone la causale.

2. I pagamenti effettuati ai sensi del comma 1 estinguono le procedure di accertamento e impediscono l'irrogazione delle sanzioni previste per il mancato adempimento di obbligazioni tributarie.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL11-28A
Lire 2600