CAMERA DEI DEPUTATI N. 2722

PROPOSTA DI LEGGE

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

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Gli interventi legislativi attuati in campo fiscale negli ultimi anni, con i quali sono stati introdotti nuovi obblighi – molto spesso di natura puramente formale – a carico dei contribuenti, hanno avuto pesanti ricadute sul consenso dei cittadini nei confronti di un sistema fiscale avvertito sempre più come vessatorio.

La creazione di un sistema fiscale di massa, fondato sull'adempimento spontaneo, ha ormai determinato una sorta di repulsione, fra tutte le categorie di contribuenti, nei confronti di scadenze ed adempimenti fiscali. Il cittadino si vede, infatti, costretto ad adempiere ai propri obblighi in assenza di informazioni chiare ed adeguate al proprio livello di istruzione. A fronte di tali difficoltà si sta finalmente provvedendo ad introdurre, con il disegno di legge n. 2046 presentato dal Ministro delle finanze, idonee misure di semplificazione degli adempimenti formali, mentre non sono ancora sorte iniziative concrete volte ad assistere il contribuente. Tutto ciò è stato ed è fonte di una reciproca diffidenza tra fisco e cittadini. Ne consegue che il pieno successo

degli interventi di riforma del sistema fiscale che si dovranno certamente realizzare nel medio periodo dipenderà, in larga misura, anche dalla capacità che sapranno mostrare le istituzioni, nel loro complesso, di recuperare il necessario consenso dei contribuenti.

Appare dunque indispensabile l'adozione, nel breve periodo, di una serie di misure tese innanzitutto ad instaurare anche un nuovo modello di relazioni tra fisco e contribuenti, fondato su princìpi di democraticità e conoscibilità effettiva delle regole che sottendono al rapporto tributario.

In tale ottica si propone, pertanto, la realizzazione anche in Italia di una « Carta dei diritti del contribuente » con cui prevedere la salvaguardia e la tutela effettiva di una serie di diritti fondamentali e che dovrebbe assumere le caratteristiche di una sorta di « statuto del contribuente », vincolante non solo per i contribuenti e l'amministrazione, ma anche per il legislatore.

Entrando nel merito della proposta di legge, si ritiene che occorrerebbe prevedere, accanto ad una serie di principi generali (capo I) sulla produzione legislativa, anche una serie di garanzie specifiche per i contribuenti (capo II).

1. *Princìpi generali.*

Le norme contenute nel capo I attengono alla produzione legislativa.

È noto infatti che, allo stato attuale, le norme fiscali hanno raggiunto un livello di complessità tale da risultare di difficile interpretazione anche per gli esperti della materia. Tutto ciò è stato determinato non solo dal gran numero di interventi legislativi, ma anche e soprattutto dal sovrapporsi degli stessi nel tempo. Appare quindi indispensabile fissare subito delle regole cui dovrà attenersi il legislatore per consentire al contribuente di adempiere ai suoi obblighi avendo un quadro di riferimento stabile.

Viene pertanto precisato (articolo 1) che le norme contenute nella Carta dei diritti del contribuente costituiscono princìpi generali in materia tributaria e che le stesse non possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori, se non per dichiarazione espressa del legislatore. Con quest'ultima clausola – cui il legislatore ha fatto in altre occasioni ricorso – s'intende attribuire un particolare valore alla legge che reca la Carta dei diritti del contribuente, senza tuttavia dover utilizzare lo strumento della legge costituzionale.

Le disposizioni contenute nell'articolo 2 sono evidentemente dettate dall'esigenza di rendere più trasparenti le norme tributarie, troppo spesso incomprensibili a causa dei rinvii mediante date e numeri a leggi precedenti o, ciò che è peggio, non facilmente identificabili, poiché inserite in provvedimenti che non hanno natura tributaria.

La certezza del diritto viene poi perseguita stabilendo (articolo 3) che le disposizioni tributarie non possono avere effetto retroattivo, ad eccezione delle disposizioni interpretive che, tuttavia, devono essere qualificate come tali. Appare inoltre corretto stabilire che le disposizioni tributarie non si applicano ai rapporti pendenti al momento della loro entrata in vigore, fatto salvo il caso delle disposizioni più favorevoli al contribuente.

Gli articoli 4 e 5 fissano, invece, dei criteri per l'utilizzo della legge ordinaria e del decreto-legge in materia tributaria e per la loro entrata in vigore. Occorre, infatti, ribadire che il ricorso allo strumento del decreto-legge deve essere limitato ai casi di necessità ed urgenza, come del resto previsto dalla Costituzione. Può pertanto considerarsi legittimo l'utilizzo del decreto-legge in materia tributaria esclusivamente al fine di apportare modifiche « non strutturali » a tributi esistenti (come nel caso in cui debbano essere modificate le aliquote di un tributo). Qualora, invece, oggetto delle norme tributarie sia l'istituzione di nuovi tributi o la modifica « strutturale » di tributi esistenti è necessario prevedere l'utilizzo della legge ordinaria che non può entrare in vigore prima di sessanta giorni dalla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

Nel caso poi di modifiche strutturali di tributi periodici viene disposta l'entrata in vigore delle relative norme non anteriormente al primo periodo d'imposta successivo alla data di pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale*. Fin troppe volte, infatti, negli ultimi anni, sono state apportate modifiche ad importanti tributi nel corso del periodo di imposta o, ciò che è peggio, a pochi giorni di distanza dal termine per la presentazione della relativa dichiarazione.

2. *Garanzie per i contribuenti.*

Le norme contenute nel capo II individuano una serie di garanzie specifiche per il contribuente.

L'articolo 6 contiene innanzitutto un richiamo alle disposizioni recate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, sulla trasparenza amministrativa, con esclusione del capo III, in quanto non applicabile ai procedimenti tributari.

Appare invece opportuno prevedere disposizioni specifiche che regolino il diritto del contribuente ad essere informato, assistito ed ascoltato. Tutti i contribuenti devono infatti veder riconosciuto il diritto concreto ad essere informati, correttamente e per tempo, sul funzionamento del sistema fiscale e, in particolare, sul sistema di determinazione e di liquidazione delle imposte dovute. A tal fine si prevede all'articolo 8 che l'amministrazione finanziaria provveda non solo ad emanare tempestivamente i regolamenti e le circolari e a pubblicare tempestivamente le risoluzioni, ma anche ad istituire appositi sportelli, collocati presso gli uffici finanziari, che garantiscano un rapido ed efficiente servizio d'informazione. Affinché tale servizio possa costituire in concreto un valido supporto per il contribuente, si ritiene opportuno stabilire altresì che gli sportelli funzionino stabilmente nel corso dell'anno ed in orari facilmente accessibili al pubblico.

A tale servizio d'informazione, che potrebbe considerarsi ordinario, deve aggiungersene uno straordinario in occasione della presentazione di importanti dichiarazioni fiscali (ad esempio dichiarazione dei redditi), da attuare mediante l'ampia diffusione dei modelli di dichiarazione e delle relative istruzioni e l'utilizzazione mirata dei mezzi di comunicazione giudicati più idonei. I contribuenti devono inoltre essere informati delle conseguenze fiscali che possono derivare dalle loro azioni anche se non esiste, concretamente, la completa certezza. È pertanto necessario introdurre a pieno titolo nel nostro sistema fiscale, il « diritto di interpello », previsto finora soltanto in casi limitati (quelli previsti dall'articolo 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

Si prevede quindi, all'articolo 8, il diritto del contribuente d'interpellare per iscritto l'amministrazione finanziaria sia in ordine a problematiche di carattere generale (come l'interpretazione di norme fiscali) sia in ordine a problematiche specifiche e si fa ricorso al principio del silenzio-assenso. D'altra parte, il termine fissato per la risposta (sessanta giorni) appare congruo per l'amministrazione finanziaria e per il contribuente: un termine più ampio determinerebbe l'incertezza del contribuente che, se si trattasse ad esempio di un operatore economico, potrebbe addirittura rinunciare ad effettuare determinate operazioni senz'altro valide sotto il profilo economico.

Un altro aspetto del rapporto fisco-contribuenti rispetto al quale occorre ristabilire il giusto equilibrio è quello finanziario. Le difficoltà finanziarie dello Stato hanno spinto sempre più ad anticipare i versamenti delle imposte (anche a causa dei meccanismi di acconto) ed a posticipare i rimborsi (i cui tempi sono ulteriormente allungati dalle note disfunzioni dell'amministrazione), con grave danno per i contribuenti e per l'immagine del fisco italiano all'interno della Comunità europea.

L'articolo 9 riconosce pertanto il diritto del contribuente a vedere notevolmente abbreviati i tempi di rimborso delle imposte ed a compensare fra loro tutte le posizioni creditorie e debitorie.

Anche l'articolo 11, nello stabilire il principio della non esecutorietà dei prov-

vedimenti di riscossione coattiva fino alla definizione del rapporto tributario, mira a ristabilire il giusto equilibrio di posizioni tra i soggetti del rapporto stesso.

Da ultimo, la presente proposta di legge contiene una novità di rilievo in materia di sanzioni, stabilendo che le stesse devono essere rapportate alla gravità dei fatti e soprattutto all'entità del danno subìto dall'Erario; dovrebbe così venir meno tutta una serie di sanzioni legate ad errori od omissioni puramente formali, a fronte delle quali non vi è stata alcuna riduzione del *quantum* di imposta dovuta. Analogamente, si propone l'applicazione di sanzioni penali nel solo caso in cui il contribuente abbia tenuto un comportamento fraudolento.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

PRINCIPI 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 interve-

nute 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.