

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2337

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VISCO, PINZA, CASTELLANI, SOLDANI, TURCI, AGOSTINI, BONFIETTI, BOSELLI, BRUNALE, CENNAMO, D'ALEMA, DE BENETTI, MANCA, MARIANI, RANIERI, VANNONI, MASTROLUCA

Norme sulla Carta dei diritti del contribuente

Presentata il 30 marzo 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — Gli interventi legislativi attuati negli ultimi anni in materia fiscale hanno spesso introdotto nuovi obblighi — molto spesso di natura puramente formale — che i cittadini hanno spesso giustamente considerato inutilmente vessatori e fastidiosi.

Un sistema fiscale di massa, fondato sull'adempimento spontaneo da parte del contribuente, non può permettersi di provocare una sorta di repulsione, fra tutte le categorie di contribuenti, nei confronti di scadenze ed adempimenti fiscali. Il cittadino ha infatti bisogno di adempiere ai propri obblighi fiscali in base ad informazioni chiare ed adeguate al proprio livello di istruzione.

A fronte di tali difficoltà si è cercato, già nel corso della precedente legislatura, di introdurre idonee misure di semplificazione degli adempimenti formali. Consistenti passi in avanti devono, tuttavia, essere ancora compiuti e a conferma

di ciò è stata presentata anche una apposita proposta di legge (Atto Camera n. 2338).

Da quanto detto 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, nel 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 principi di flessibilità amministrativa e trasparenza 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 contribuenti ed amministrazione, ma anche per il legislatore.

La presente proposta di legge individua tre diritti come fondamentali per la tutela del cittadino-contribuente: il diritto all'informazione, il diritto alla speditezza o economicità dell'azione amministrativa, il diritto all'imparzialità dell'azione amministrativa.

Tali diritti sono infatti soltanto quelli che a buona ragione possono essere ritenuti fondamentali per la tutela del contribuente. Ma, accanto alla astratta individuazione ed enunciazione di tali diritti di base fondamentali, vengono poi individuate ed indicate le possibili concrete specificazioni ed articolazioni dei medesimi.

Entrando nel merito della proposta di legge, si ritiene che occorra prevedere, accanto ai principi generali (capo I) sulla efficacia della Carta dei diritti del contribuente, anche una serie di principi sulla produzione legislativa (capo II), una serie di garanzie specifiche per i contribuenti (capo III) e, infine, delle norme di riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria (capo IV).

1. Principi generali.

Le norme contenute nel capo I attono alla produzione legislativa, ed in particolare chiariscono quale è l'efficacia della Carta dei diritti del contribuente nel più ampio contesto della legislazione fiscale.

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 dalla molteplicità degli 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 avendo un quadro di riferimento stabile.

Viene pertanto precisato (articolo 1) che le norme contenute nella Carta dei diritti del contribuente costituiscono principi 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 — si intende attribuire valore vincolante alla legge che reca la Carta dei diritti del contribuente, senza tuttavia dover utilizzare lo strumento della legge costituzionale.

2. Trasparenza della normativa tributaria.

Il capo II (trasparenza della normativa tributaria: articoli 2-7) contiene le norme volte essenzialmente a specificare e a rendere concreti i contenuti dei diritti già ricordati in premessa.

La specificazione dei concreti contenuti di tali diritti è finalizzata a garantirne la tutela in termini di pienezza, correttezza e tempestività, in primo luogo attraverso l'assicurazione di una estrema chiarezza e semplicità degli atti normativi. La trasparenza della normativa tributaria viene cioè intesa innanzitutto come chiarezza ed organicità della medesima.

A tal fine, si garantisce un congruo termine per la piena conoscenza di termini e modalità di adempimento delle obbligazioni tributarie (articolo 2), stabilendo che le leggi istitutive di nuovi tributi o modificative di tributi esistenti entrano in vigore solo dopo che il contribuente sia stato messo in condizione di conoscere le disposizioni di attuazione.

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, 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.

Le disposizioni contenute nell'articolo 3 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.

Nell'interpretazione delle norme fiscali viene poi tutelato il contribuente in base a quanto disposto dai successivi articoli (da 4 a 7).

3. *Garanzie per i contribuenti.*

Le norme contenute nel capo III individuano una serie di garanzie specifiche per il contribuente che in vario modo specificano e riempiono di contenuti concreti i diritti già astrattamente individuati come fondamentali in premessa.

Proseguendo nella linea volta a riequilibrare il rapporto fisco-contribuente agevolando l'adempimento degli oneri e degli obblighi fiscali, una serie di norme è volta ad estendere la garanzia di chiarezza e semplicità, già riconosciuta nei confronti degli atti normativi, anche nei confronti degli atti dei pubblici poteri comunque creativi di oneri ed obblighi a carico del contribuente: in tal senso l'obbligo di chiarezza ed intellegibilità degli avvisi e dei modelli per le dichiarazioni (articolo 8), la unificazione e riduzione dei termini per l'accertamento (articolo 12), la previsione della possibilità di rimessione in termini per l'adempimento delle obbligazioni tributarie (articolo 10), la certificazione delle pendenze in atto a beneficio dell'erede (articolo 13).

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 9 il diritto del contribuente di 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. 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. Pertanto, in caso di mancata risposta non potranno essere irrogate sanzioni al contribuente che si sia conformato all'interpretazione o al comportamento prospettato nella richiesta.

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) e 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 11, nello stabilire il principio della non esecutorietà dei provvedimenti di riscossione coattiva fino alla definizione del rapporto tributario, mira a ristabilire il giusto equilibrio di posizioni tra i soggetti del rapporto stesso.

All'articolo 14 è disciplinato l'uso delle informazioni in possesso o nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria.

4. *Riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria.*

Nel capo IV (riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria: articoli 15-22) sono ricomprese le norme aventi riflessi sul piano organizzativo della funzione pubblica tributaria.

Alcune norme non prevedono in realtà alcuna modificazione dei disegni organizzativi attualmente esistenti: l'articolo 15 ribadisce semplicemente l'esistenza del dovere della pubblica amministrazione di individuare normativamente il soggetto dei procedimenti amministrativi tributari generalmente già prevista dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Altre norme prevedono lievi modificazioni dell'attuale assetto organizzativo: l'articolo 16 prevede la creazione da parte dell'Amministrazione di servizi di informazione e assistenza, articolati a livello provinciale e da realizzare attraverso sportelli aperti al pubblico nonché in via telefonica o telematica.

Oltre a ciò si prevede l'obbligo per l'Amministrazione finanziaria di semplificazione ed adeguata diffusione dei modelli di dichiarazione e delle relative istruzioni (articolo 17).

Si segnalano altresì le disposizioni dell'articolo 18 tendenti a realizzare una effettiva presa di coscienza degli atti dell'Amministrazione finanziaria da parte del destinatario contribuente.

Viene rafforzato inoltre il diritto alla difesa del contribuente, sia in sede amministrativa che contenziosa, evitando le trappole processuali che comminano decadenze a carico di contribuenti ignari o inconsapevoli della portata dell'atto dell'amministrazione finanziaria loro notificato (articoli 19-20).

Sono state previste inoltre modalità per accelerare i tempi del giudizio tributario al fine di favorire anche per questo aspetto l'effettiva esplicazione del diritto alla difesa del contribuente (articolo 21).

È stato infine previsto anche in materia tributaria il gratuito patrocinio per i non abbienti (articolo 22).

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

PRINCÌPI GENERALI

ART. 1.

(Carta dei diritti del contribuente).

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

2. Le leggi e gli atti aventi forza di legge non possono introdurre eccezioni ai principi 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 data di 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 che modificano la struttura di 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. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionare l'oggetto nella rubrica.

2. Al fine di garantire la chiarezza e la organicità della normativa tributaria deve essere evitata, per quanto possibile, 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.

(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. 6.

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

1. Entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione di leggi che instaurino o

modifichino rapporti tributari, l'Amministrazione finanziaria provvede ad emanare le relative disposizioni di attuazione.

2. Le disposizioni di attuazione non hanno efficacia retroattiva; in caso di mutamento dell'interpretazione ministeriale contenuta nelle norme di attuazione non si fa luogo all'applicazione di sanzioni o di interessi nei confronti dei contribuenti che abbiano fatto affidamento sull'interpretazione precedente.

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 ed amministrativa, contro i medesimi.

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

ART. 9.

(Diritto di interpello).

1. Il contribuente ha diritto di interpellare per iscritto l'Amministrazione finanziaria per conoscere il giudizio della stessa in ordine sia all'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 personali al contribuente che si è conformato all'interpretazione o al comportamento prospettato nella richiesta stessa.

ART. 10.

(Rimessione in termini).

1. L'Amministrazione finanziaria 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, considerate anche le condizioni personali e familiari del contribuente;

b) a disfunzioni o ritardi nella distribuzione dei modelli necessari per la dichiarazione di accettazione dell'eredità;

c) 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 principi 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. Fino alla definizione del rapporto, l'Amministrazione finanziaria può chiedere che il contribuente presti idonea fideiussione.

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 dal 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.

(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 forniti o acquisiti tramite apposite informative. Il divieto di divulgare atti e notizie concernenti il contribuente non si applica alle risultanze degli accertamenti definitivi.

3. Con apposito regolamento sono individuati 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

ART. 15.

(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 al richiedente il soggetto responsabile a provvedere sulla medesima.

ART. 16.

*(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, risposte a specifici quesiti, formulati da contribuenti o da associazioni di contribuenti, sulle 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. 17.

*(Semplificazione dei modelli
per le dichiarazioni).*

1. L'Amministrazione finanziaria provvede alla pubblicazione e all'ampia diffusione dei modelli di dichiarazione e delle relative istruzioni, garantendo chiarezza e semplificazione dei modelli in funzione della loro intellegibilità da parte del contribuente almeno sei mesi prima del termine fissato per la loro presentazione.

ART. 18.

*(Garanzia 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. 19.

(Riduzione delle decadenze a danno del contribuente).

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

ART. 20.

(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 alle commissioni tributarie competenti affinché queste accordino, entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta, la rimessione in termini per l'esercizio del diritto alla difesa del contribuente sia in sede amministrativa sia innanzi agli organi della giustizia tributaria.

ART. 21.

(Celerità dei giudizi tributari).

1. Su motivata richiesta del presidente della commissione tributaria, il direttore generale delle entrate 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. 22.

(Gratuito patrocinio per i 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.