



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori NASTRI e IANNONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 2018

Modifiche alla legge 27 luglio 2000, n. 212, in materia di tutela dei diritti del contribuente

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 27 luglio 2000, n. 212, in materia di statuto dei diritti del contribuente, nonostante abbia un'importanza rilevante nel nostro ordinamento, non ha pienamente risposto alle sentite esigenze dei cittadini rispetto ai professati principi di civiltà fiscale da essa espressi. La sua applicazione avrebbe dovuto garantire, nel corso degli anni, una disciplina tributaria basata su principi, stabile nel tempo, affidabile e trasparente e consentire un equilibrato rapporto tra cittadino e fisco fondato sulla leale collaborazione e sul legittimo affidamento. Tuttavia, non essendo di rango costituzionale, tale disciplina (a cui si è aggiunto l'uso disinvolto e continuo di derogare a essa tramite un profluvio di leggi ordinarie e di decreti-legge) è stata svuotata dei suoi contenuti e sono stati lesi i suoi principi. Da troppi anni, ormai, nel sistema tributario nazionale si assiste a vere e proprie «patologie» che accrescono le distanze e la diffidenza reciproca tra i contribuenti e l'amministrazione fiscale. L'evolversi frenetico della normativa in materia ha prodotto non solo confusione, ma soprattutto incertezza nell'applicazione corretta delle norme, suscitando un profondo malcontento nei rapporti con la pubblica amministrazione. Una legislazione confusa, difficile da interpretare e ancor più da applicare, costituisce l'esatto contrario di un sistema normativo imperniato sulla certezza del diritto. A ciò occorre aggiungere l'aumento indiscriminato degli adempimenti fiscali, con aspetti sanzionatori non di poco rilievo e la continua richiesta di documenti già in possesso di enti o con organi dello Stato (in palese controtendenza all'annunciata semplificazione da parte del

Governo Renzi, che in realtà sembra essere rimasta più un annuncio propagandistico), che alimentano nel Paese i livelli di sfiducia tra i cittadini, le imprese e l'amministrazione dello Stato, tradendo il principio dell'efficacia temporale delle norme, che dovrebbero trovare applicazione solo dall'esercizio finanziario successivo a quello della loro entrata in vigore. Di non secondaria valutazione critica infatti è il ricorso da parte del legislatore a norme tributarie aventi effetti retroattivi, che incidono irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti. Queste procedure, indubbiamente irragionevoli e penalizzanti, suscitano non poco sconcerto e alterano i piani programmatici su cui si basano le scelte economiche dei singoli contribuenti. Nell'ambito di tale situazione, indubbiamente non confortante in termini di trasparenza, di certezza del diritto e di correttezza nei rapporti tra il contribuente e l'amministrazione finanziaria dello Stato, l'Associazione italiana dottori commercialisti ed esperti contabili, su sollecitazioni provenienti dagli operatori del settore tributario, ha elaborato una nuova «Carta dei diritti del contribuente» affinché, in un'auspicata equità tributaria, sia assicurato un maggiore rispetto dei basilari principi di civiltà giuridico-fiscale nei rapporti fra Stato e contribuenti. La Carta reca modifiche alla legge n. 212 del 2000, riprese dal presente disegno di legge al fine, in particolare, di impedire il continuo ricorso da parte del legislatore a norme tributarie retroattive, per mere ragioni di cassa, con evidenti ripercussioni in termini di affievolimento della certezza del diritto. Il presente disegno di legge è volto ad assicurare un sistema più equo di garanzie

giuridiche, attraverso modifiche alla legge n. 212 del 2000, dopo quindici anni dalla sua entrata in vigore, in modo che i principi in essa contenuti siano applicati. Principi che fino ad

oggi sono rimasti troppe volte solo sulla carta data la facilità di deroga che la stessa legge ha consentito e che rappresentano una rivoluzione mancata a cui si vuole porre rimedio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 1 della legge 27 luglio 2000, n. 212, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le disposizioni della presente legge rispondono a criteri di civiltà giuridica e, in quanto attuative degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e sono poste a presidio delle disposizioni legislative e regolamentari nonché delle prassi amministrative emanate o adottate in materia fiscale»;

b) il comma 2 è abrogato;

c) dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. In casi eccezionali, per motivi imperativi di interesse pubblico a salvaguardia dell'equilibrio tra le entrate e le spese di bilancio dello Stato, le disposizioni della presente legge, ad esclusione di quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 3, possono essere derogate, fermo restando che le norme tributarie o gli adempimenti a carico dei contribuenti hanno efficacia e si applicano solo a partire dal centottantesimo giorno successivo alla loro entrata in vigore».

2. L'articolo 3 della legge n. 212 del 2000 è sostituito dal seguente:

«Art. 3. - (*Efficacia temporale delle norme tributarie*). - 1. Le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Le nuove disposizioni, o le modifiche e le integrazioni di quelle già vigenti, da emanare con provvedimento legislativo, che determi-

nano oneri a carico dei contribuenti si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono.

2. Le norme interpretative in materia tributaria, da emanare con provvedimento legislativo, non possono comunque prevedere l'imposizione di maggiori tributi od oneri, comunque denominati, a carico dei contribuenti per gli esercizi finanziari precedenti.

3. Le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al novantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti.

4. I termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati, fatto salvo quanto stabilito dal comma 5 dell'articolo 6-bis».

3. Dopo l'articolo 4 della legge n. 212 del 2000 è inserito il seguente:

«Art. 4-bis. - (*Norme antiabuso*). - 1. Sono inopponibili all'amministrazione finanziaria gli atti e i negozi, anche collegati tra loro, di puro artificio compiuti con il fine essenziale di eludere l'imposizione.

2. Non si considerano artificiose le operazioni autentiche per le quali il contribuente può scegliere tra due o più soluzioni, legittimamente previste dall'ordinamento tributario, che hanno lo stesso risultato ma producono basi imponibili diverse».

4. Dopo l'articolo 5 della legge n. 212 del 2000 è inserito il seguente:

«Art. 5-bis. - (*Diritto a una buona amministrazione*). - 1. Ogni contribuente ha diritto, in relazione alle questioni di proprio interesse, che esse siano trattate dall'amministrazione finanziaria in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole.

2. Il diritto di cui al comma 1 comprende in particolare:

a) il diritto di essere ascoltato prima che nei suoi confronti sia adottato un provvedimento che gli rechi pregiudizio;

b) il diritto di essere assistito da un professionista di sua fiducia;

c) il diritto di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;

d) il divieto di porre a carico del contribuente l'inversione dell'onere della prova;

e) l'obbligo per l'amministrazione finanziaria di provare i fatti addebitati e di motivare le proprie decisioni a pena di nullità degli atti da essa emanati.

3. Ogni contribuente ha diritto al risarcimento da parte dallo Stato dei danni cagionati dalle istituzioni statali o dai dipendenti statali nell'esercizio delle loro funzioni».

5. All'articolo 6 della legge n. 212 del 2000 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 è abrogato;

b) al comma 5:

1) al primo periodo, dopo la parola: «telematici» sono inserite le seguenti: «e ferma restando la prova di avvenuta notificazione»;

2) al quarto periodo, la parola: «comma» è sostituita dalla seguente: «articolo».

6. Dopo l'articolo 6 della legge n. 212 del 2000 è inserito il seguente:

«Art. 6-bis. - (Dichiarazioni). - 1. I modelli delle dichiarazioni ai fini dell'imposta sui redditi o dell'imposta sul valore aggiunto, le relative istruzioni e gli eventuali sistemi elettronici di invio e di controllo devono essere predisposti e resi pubblici dall'amministrazione finanziaria entro centoventi giorni antecedenti al pagamento dei tributi da parte dei contribuenti.

2. L'amministrazione finanziaria assume iniziative volte a garantire che i modelli di dichiarazione, le istruzioni e, in generale, ogni altra propria comunicazione di prassi o di natura procedimentale siano messi a disposizione del contribuente in tempi utili, siano chiari e comprensibili anche per contribuenti privi di conoscenze in materia tributaria e prevedano il minor numero di adempimenti da effettuare nelle forme meno onerose e più agevoli.

3. L'amministrazione finanziaria deve procedere alla liquidazione dei tributi dovuti in base alle dichiarazioni entro il termine perentorio di due anni dalla loro presentazione.

4. I contribuenti hanno il diritto di presentare una dichiarazione integrativa per modificare, integrare o correggere una dichiarazione presentata in un periodo d'imposta precedente, ai fini di regolarizzare errori od omissioni che hanno determinato un maggiore o minore debito o credito d'imposta, comunque entro il termine stabilito per l'accertamento dei tributi.

5. L'amministrazione finanziaria ha il diritto di procedere a una nuova liquidazione dei tributi entro due anni dalla presentazione della dichiarazione integrativa di cui al comma 4 e la legge può stabilire che il termine di accertamento, in relazione e nei limiti dei soli elementi modificati in tale dichiarazione, sia prorogato per ulteriori quattro periodi d'imposta.

6. Le maggiori imposte o il minore credito d'imposta che risultano dalla dichiarazione integrativa sono versati secondo le norme stabilite dai singoli tributi, maggiorati di una sanzione nonché degli interessi tenuto conto di quanto disposto dal comma 6 dell'articolo 10-ter. Il versamento di imposte eccedenti rispetto a quanto dovuto o il maggiore credito d'imposta a favore del contribuente può essere da questi portato in compensazione delle imposte dovute nella dichiarazione del periodo d'imposta in cui la

dichiarazione integrativa è stata presentata oppure chiesto a rimborso.

7. La dichiarazione integrativa, per l'anno o per il periodo d'imposta per il quale il contribuente intende avvalersene, non può essere presentata qualora siano iniziate attività di controllo da parte dell'amministrazione finanziaria.

8. Le disposizioni del presente articolo, per quanto compatibili, si applicano anche alle dichiarazioni previste per altri tributi».

7. Il comma 1 dell'articolo 7 della legge n. 212 del 2000 è sostituito dal seguente:

«1. Gli atti dell'amministrazione finanziaria sono motivati, pena la nullità o l'improcedibilità del procedimento, secondo quanto prescritto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente la motivazione dei provvedimenti amministrativi, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. Se nella motivazione si fa riferimento a un altro atto, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama, salvo che sia già provatamente in possesso del contribuente».

8. All'articolo 8 della legge n. 212 del 2000 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4, la parola: «definitivamente» è soppressa;

b) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Lo Stato, i suoi enti e le sue amministrazioni non possono sospendere il pagamento dei crediti vantati dai contribuenti se non nei limiti dell'ammontare di quanto da essi dovuto in base ad accertamento. In pendenza di giudizio nei gradi superiori al primo, la sospensione non può avere luogo per un ammontare superiore a quanto dovuto

dal contribuente in conseguenza dell'ultima decisione giurisdizionale»;

c) al comma 5:

1) dopo la parola: «documenti» sono inserite le seguenti: «e delle scritture contabili»;

2) dopo la parola: «può» è inserita la seguente: «comunque».

9. Al comma 2 dell'articolo 10 della legge n. 212 del 2000 le parole: «Non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente» sono sostituite dalle seguenti: «Non sono dovute imposte, né irrogate sanzioni o richiesti interessi al contribuente».

10. Dopo l'articolo 10-*bis* della legge n. 212 del 2000 è inserito il seguente:

«Art. 10-*ter*. - (*Sanzioni*). - 1. Le sanzioni devono essere proporzionate alla gravità della violazione anche quando hanno finalità dissuasive.

2. Le sanzioni irrogate non possono comunque superare, nei casi più gravi, i due terzi della maggiore imposta richiesta dall'amministrazione finanziaria al contribuente.

3. Gli interessi sulle somme pagate in ritardo non devono superare il tasso legale.

4. I provvedimenti sanzionatori devono essere preceduti da una contestazione specifica indirizzata al contribuente e non possono comunque essere emanati per una somma inferiore a 100 euro.

5. Nessun contribuente può comunque essere oggetto di provvedimento cautelare o di esproprio su beni di proprietà, per un importo che ecceda quanto dovuto a titolo di imposte, sanzioni o interessi. Il provvedimento può essere attuato sia per finalità di garanzia sia per l'assolvimento del debito tributario complessivo del soggetto contro cui è rivolto, solo in quanto il debito tributario sia sussistente a titolo definitivo.

6. Lo Stato agevola il ravvedimento dei contribuenti che intendano regolarizzare la propria posizione tributaria con provvedi-

menti legislativi, regolamentari o amministrativi, purché non sia ancora iniziato il procedimento di accertamento dei tributi, riducendo le sanzioni in modo appropriato o comunque in misura tale da indurre il contribuente ad adempiere al proprio obbligo tributario».

11. Al comma 7 dell'articolo 12 della legge n. 212 del 2000, dopo la parola: «accertamento» sono inserite le seguenti: «, a pena di nullità».

12. All'articolo 16 della legge n. 212 del 2000, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Le disposizioni di legge e le norme regolamentari incompatibili con la presente legge devono, in ogni caso, essere disapplicate».

13. L'articolo 20 della legge n. 212 del 2000 è abrogato.

€ 1,00