

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5186

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato RUBINATO

Modifiche agli articoli 2, 23, 53, 77, 79, 97 e 118 della Costituzione in materia di principi generali della legislazione tributaria, di tutela dei diritti del contribuente e di regole di responsabilità fiscale

*Presentata il 10 maggio 2012*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il nostro Paese sta vivendo un momento di grave difficoltà che investe praticamente tutti gli aspetti della convivenza sociale. Assistiamo a una crisi del sistema politico che è forse la più traumatica dal dopoguerra, anche perché il sistema è incapace di affrontare con la necessaria credibilità la grave situazione delle finanze pubbliche, attesi gli annunci da oltre un decennio reiterati e inattuati di politiche di rigore e di riforme. Anche il nostro sistema produttivo, sebbene nella sostanza ancora solido, mostra preoccupanti segni di indebolimento e il confronto con i grandi Paesi europei, nostri primi interlocutori, ma insieme nostri

principali competitori, è un impietoso indicatore delle incipienti difficoltà dell'economia italiana nonostante la crisi finanziaria globale abbia colpito tutta l'Europa.

Il disordine della spesa pubblica è il prezzo che si è pagato a un modello di gestione politica dello Stato e degli altri livelli di governo ed enti facenti parte della pubblica amministrazione largamente responsabile delle difficoltà presenti e comunque ormai inadeguato a governare con competenza un Paese come l'Italia. Crisi del sistema politico e crisi della finanza pubblica sono quindi correlate, quasi facce di un medesimo, unico, grande problema. Pertanto la riforma dello Stato, necessaria

per risolvere la crisi politica, è oggi centrale e urgente anche per salvaguardare le prospettive future della nostra economia.

La stessa politica si deve proporre di varare riforme capaci, da un lato, di ristabilire l'indispensabile rapporto di fiducia fra cittadini e istituzioni, fra cittadini e politica e, dall'altro lato, di dare un'efficace risposta alle sfide della geoeconomia mondiale per continuare ad assicurare a tutti benessere, qualità della vita e condizioni democratiche.

Nell'attuale fase di crisi fiscale dello Stato, uno degli strumenti essenziali per raggiungere tali obiettivi è a nostro parere un generalizzato rafforzamento dell'attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale, che favorisca l'autonomia e l'autogoverno della società civile, oltre che la libertà d'intrapresa, sulla base di un nuovo e più leale rapporto tra il cittadino e lo Stato.

La Costituzione, nei principi fondamentali, già accoglie un'esemplare concezione dello Stato come organizzazione a servizio della persona e della società civile, riconoscendo, all'articolo 2, la centralità della persona e il ruolo delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, dalla famiglia a tutte le diverse articolazioni della società civile, accompagnando al riconoscimento dei diritti la richiesta al cittadino dell'adempimento dei suoi doveri inderogabili verso la comunità. Un disegno che nega, dunque, ogni centralismo e omologazione statuali, per affermare piuttosto una Repubblica composta, oltre che da una pluralità di enti di governo territoriali, anche dalle diverse articolazioni della società civile, tutti coordinati dal principio di sussidiarietà a servizio del più pieno sviluppo della persona umana e della sua partecipazione alla vita politica e sociale della comunità nazionale e locale.

Aggiornare ed esplicitare ancor meglio questo fondamento culturale in precetti aventi la forza di indirizzare le leggi, grazie al sindacato di legittimità della Corte costituzionale, può essere utile nell'attuale fase critica che stiamo vivendo, di sfiducia e perfino di disprezzo dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Per questo

la presente proposta di legge costituzionale si propone di introdurre nella legge fondamentale della Repubblica — riconoscendoli meritevoli di un recepimento di rango costituzionale — i principi di tutela del cittadino contribuente già contenuti nella legge n. 212 del 2000 (il cosiddetto « Statuto dei diritti del contribuente ») e alcuni principi in materia di responsabilità fiscale e di sussidiarietà orizzontale, tutti caratterizzati dalla finalità di adeguare ai tempi che viviamo il patto sociale fondamentale tra cittadino e Stato, estendendolo anche alle future generazioni.

Anche se dobbiamo fare sempre attenzione a non sconvolgere gli equilibri democratici della Costituzione, tuttavia la fermezza nel difendere i principi e i valori in essa mirabilmente contenuti non è incompatibile con un progetto di coraggiosa modernizzazione del nostro sistema istituzionale e del nostro sistema amministrativo. Anzi, il rifiuto di riforme ragionevoli ed equilibrate può indebolire, invece di rafforzare, la difesa della Costituzione. Ciò che è cruciale è dunque la definizione di un progetto di riforme coerente con i principi, i valori e il programma della Costituzione stessa. Tanto più che, come scrisse un anno fa il compianto Tommaso Padoa Schioppa, siamo di fronte a un'emergenza costituzionale: « qui si muovono faglie profonde: la legalità, lo Stato di diritto, l'architettura dello Stato, il funzionamento delle istituzioni e della democrazia. (...) Solo la buona politica potrà scacciare la cattiva », indicando al Paese « dove siamo e dove andiamo » (come ha ammonito Kohl nell'estate scorsa rivolgendosi alla Cancelliera tedesca Merkel), rinnovando la nostra identità comunitaria e la nostra vocazione nel mondo globale sulla base di una scala di valori, ovvero di « ciò che vale », di ciò che è prezioso e sta a cuore a ciascuno e a tutti gli italiani, a cominciare dal valore di una nuova convivenza civile a misura della libertà e della pari dignità di ogni persona, principio da leggere oggi anche in chiave di equità intergenerazionale.

Se si considera che lo sforzo di risanamento richiestoci dall'Unione europea —

non solo il pareggio del bilancio, ma il dimezzamento del nostro *stock* di debito, per ridurlo al 60 per cento del prodotto interno lordo al ritmo di un ventesimo l'anno (stiamo parlando di quasi 50 miliardi di euro l'anno) — è ben superiore a quello compiuto tra il 1994 e il 1997 per l'ingresso nell'area dell'euro, perché non ci consentirà (come invece fu dopo il 1997) politiche di bilancio meno severe per un tempo molto lungo e almeno fino al 2027 dovremo mantenere un avanzo primario consistente, ciò vuol dire che « non sarà sufficiente limare al margine la spesa pubblica, ma bisognerà, di nuovo, ridefinire i confini e i meccanismi dell'intervento pubblico in economia ». Così si è espressa la Corte dei conti, pena l'impossibilità di ridurre la pressione fiscale e contributiva, a ulteriore discapito della crescita. L'economista Jacques Attali nel novembre scorso nel suo libro « *Come finirà? La crisi dei debiti sovrani* » ha affermato che bisogna « ridefinire il modello sociale dell'Italia », un compito che inevitabilmente metterà in crisi l'attuale sistema istituzionale e politico. Per fare i conti con la sfida della riduzione del debito pubblico, le forze politiche dovranno infatti proporre una nuova ripartizione, trasparente e sostenibile, delle risorse tra generazioni presenti e future e ridefinire di conseguenza i beni primari e i compiti del pubblico, affidando il resto alla società e al settore privato.

In questo contesto, il profilo più significativo e delicato del rapporto tra cittadino, società e Stato è senz'altro quello fiscale. È notissima, la massima « *no taxation, without representation* » che sta alla base della legittimazione del potere coercitivo statale. Sappiamo bene come la « relazione » tra contribuente e fisco sia particolarmente critica e controversa nel nostro Paese, caratterizzato da un'elevata pressione fiscale a carico dei redditi da lavoro e da impresa e soprattutto dei contribuenti leali e insieme da un altissimo tasso di evasione e di elusione fiscali, da una forte presenza dello Stato nell'economia e da una pubblica amministrazione costosa e inefficiente nella sua generalità.

Soprattutto nell'ultimo decennio, anche per la necessità di continue manovre correttive, l'adozione di norme fiscali con efficacia sostanzialmente retroattiva, il crescente ricorso alla decretazione d'urgenza anche in materia tributaria e, in generale, il rapido avvicendamento di interventi normativi incidenti sul rapporto d'imposta hanno reso il nostro sistema tributario sempre meno trasparente, conoscibile e condiviso dai cittadini.

In particolare, nel settore fiscale si è assistito a un progressivo svuotamento di contenuto dei principi costituzionali della riserva di legge in materia tributaria, della delimitazione della delega al Governo, della straordinarietà e urgenza dei decreti-legge, con l'effetto, per un verso, di svilire il ruolo del Parlamento e, per un altro verso, di pregiudicare, in assenza di certezza della norma, l'esatta osservanza del precetto legislativo da parte del contribuente.

L'esigenza di un intervento sulla legislazione tributaria che rafforzasse il principio della certezza giuridica e, conseguentemente, desse attuazione, anche nel nostro Paese, ai diritti fondamentali del contribuente, ha avuto una prima risposta — durante la XIII legislatura — con l'approvazione del citato Statuto dei diritti del contribuente, la legge n. 212 del 2000. Tale legge, attraverso la previsione di opportuni vincoli e garanzie alla formazione delle leggi tributarie, ha posto le fondamenta per un nuovo rapporto tra amministrazione pubblica e contribuente, volto a garantire una migliore conoscenza delle disposizioni legislative e amministrative vigenti in materia fiscale e a delineare con chiarezza le conseguenze di comportamenti scorretti, diminuendo così i costi diretti e indiretti dell'obbedienza fiscale.

Alle speranze suscitate dal provvedimento sono presto subentrate altrettante delusioni, poiché tali principi regolatori dei rapporti tra fisco e contribuente hanno finito spesso per essere disattesi dal Governo e dallo stesso legislatore, attraverso la successiva adozione di norme con effetto retroattivo o ad applicazione retroattiva differenziata per categorie di contri-

buenti (come nel caso dei ripetuti condoni fiscali adottati nella XIV legislatura e in quella in corso).

Tale fenomeno è stato stigmatizzato nella XV legislatura, con la presentazione al Senato della Repubblica della mozione n. 1-00114 sottoscritta da tutti i capigruppo della maggioranza, nella quale si è messo chiaramente in evidenza come « una politica fiscale rigorosa, che intenda attuare con determinazione la lotta all'evasione fiscale — azione necessaria per riportare equità nel sostegno del carico fiscale — impone un sistema di regole certe ed eque che non possono essere continuamente cambiate, ed un'amministrazione finanziaria efficiente che garantisca coerenza, prevedibilità ed equilibrio nei rapporti con il cittadino ». La mozione, discussa e approvata il 26 giugno 2007, impegnava peraltro il Governo « a migliorare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria attraverso l'approntamento di un sistema fiscale improntato al riconoscimento del primato dei diritti del cittadino contribuente, composto di regole più semplici e certe, di aliquote più adeguate e proporzionate ». Sempre nella precedente legislatura la Commissione finanze, su una serie di questioni, ma soprattutto sul principio della retroattività, ha votato una direttiva per il Governo che ha vincolato le leggi finanziarie 2008 e 2009 al rispetto dei principi dello Statuto dei diritti del contribuente, purtroppo con esiti pressoché nulli.

A fronte di ciò, la presente proposta di legge costituzionale (che riprende in parte il disegno di legge Atto Senato n. 2002 già presentato dalla sottoscritta al Senato della Repubblica nella XV legislatura sul medesimo tema) è orientata innanzitutto a cristallizzare i principi fondamentali a tutela del contribuente, collocandoli nella gerarchia delle fonti tra i precetti costituzionali sovraordinati agli altri atti aventi forza di legge.

Annettiamo infatti grande importanza alla piena applicazione dei principi contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente, poiché è attraverso di essi che passa l'attuazione di principi costituzionali

quali l'uguaglianza, la solidarietà e la partecipazione alla fiscalità in base alla propria capacità contributiva. Per cui l'attuazione dei principi e delle garanzie previsti dallo Statuto costituirebbe un contributo rilevante all'affermarsi della legalità fiscale e di un più leale rapporto tra Stato e cittadini. L'evasione fiscale continua a rimanere un problema molto grave nonostante l'impegno degli organi preposti a contrastarla. Per vincere questa battaglia occorrono coerenza, tenacia e un apparato investigativo efficiente, ma anche un sistema di regole trasparente, semplice e stabile nel tempo, insieme a una pubblica amministrazione efficiente e al servizio dei cittadini che favorisca in questi ultimi lo sviluppo di una cultura civica che sanzioni la slealtà fiscale prima di tutto con la stessa riprovazione sociale. La questione della legalità fiscale deve occupare un posto centrale nella politica del Paese al fine dell'affermazione di una vera democrazia fiscale. L'insieme delle questioni legate al sistema fiscale attiene infatti strettamente alla nostra concezione della democrazia, alla sua evoluzione e al suo rafforzamento. Nel nostro Paese, nell'ambito della fiscalità, si sono finora rafforzate diffuse aree di privilegio. La democrazia non è compatibile con aree di privilegio. Per questo non c'è vera democrazia se non c'è democrazia fiscale. Fare il proprio dovere verso il fisco è una delle condizioni principali per accedere ai diritti di cittadinanza. Torna l'inscindibile rapporto tra doveri e diritti che è il cuore della visione costituzionale dell'essere cittadini in una comunità democratica. La cittadinanza è il titolo per accedere a beni fondamentali che devono essere prodotti per sussistere in forma di diritti. Essere cittadini, quindi, non significa soltanto fruire di quei diritti, ma impegnarsi a contribuire alla loro costruzione. È pertanto, adempiere a dei doveri comunitari.

Coloro che si sottraggono al proprio dovere verso il fisco attentano alla democrazia. I diritti, infatti, sono beni costosi e l'impegno dei cittadini ad assumersene la propria parte di onere, attraverso il fisco,

è un comportamento coerente allo *status* di cittadini.

Senza questo rapporto tra democrazia e cittadinanza una democrazia non può funzionare. E proprio in questo momento storico ne abbiamo la netta percezione.

Una cultura della legalità fiscale non può radicarsi se non è per primo lo Stato a rispettare principi e regole fondamentali di correttezza, trasparenza ed equità nel rapporto tra poteri pubblici e cittadini.

Per questo proponiamo con la presente proposta di legge costituzionale alcune modifiche puntuali di disposizioni costituzionali per recepire innanzitutto i principi dello Statuto dei diritti del contribuente. Con l'articolo 2 si intende « costituzionalizzare » un principio già sancito dalla legislazione ordinaria e più volte affermato dalla giurisprudenza, ossia quello dell'irretroattività delle norme tributarie, introducendo un secondo comma all'articolo 23 della Costituzione, ai sensi del quale « Le disposizioni di legge in materia tributaria non hanno effetti retroattivi.

L'articolo 3 modifica l'articolo 53 della Costituzione, aggiungendo al principio di progressività — il solo al quale, ai sensi della disposizione costituzionale, è oggi informato il sistema tributario — quelli di chiarezza, semplicità, trasparenza ed equità. Inoltre aggiunge, alla fine del primo comma, che con legge deve essere stabilito « l'ammontare del reddito minimo esente da imposta, tenuto conto dei mezzi necessari alla sussistenza della persona e del suo nucleo familiare ». Si tratta sostanzialmente di riconoscere nella Costituzione che il prelievo fiscale non può gravare sul minimo vitale necessario al nucleo familiare, una sorta di *no tax area*

sulla base dei suoi componenti, sul modello introdotto in Germania dalla Corte Costituzionale. Aggiunge, infine, un comma al medesimo articolo 53, per rafforzare il principio della sovranità popolare nella verifica dell'utilizzo dei proventi fiscali. La proposta di legge costituzionale, prevede, inoltre, una modifica alla disciplina della decretazione d'urgenza, introducendo un nuovo comma nell'articolo 77 della Costituzione, ai sensi del quale con lo strumento del decreto-legge non possono essere introdotti « nuovi tributi » né può essere prevista « l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti » (articolo 4).

L'articolo 5 mira ad evitare gli iniqui condoni cui abbiamo assistito negli ultimi anni.

L'articolo 6 della proposta di legge costituzionale incide sull'articolo 97 della Costituzione, che informa l'organizzazione della pubblica amministrazione, prevedendo, tra l'altro, che « I rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede ».

L'articolo 7 valorizza il principio di sussidiarietà già introdotto nella Costituzione, rafforzandolo in sintonia con i principi fondamentali della stessa Costituzione descritti all'inizio di questa relazione.

In definitiva, è giunto il momento di compiere un passo importante verso una nuova conquista di civiltà giuridica, che non ha ragione di essere ulteriormente rinviato nel tempo. Per questi motivi si auspicano un esame e un'approvazione in tempi rapidi della presente proposta di legge costituzionale.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

## ART. 1.

*(Modifica all'articolo 2 della Costituzione).*

1. All'articolo 2 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « anche verso le generazioni future ».

## ART. 2.

*(Modifica all'articolo 23 della Costituzione).*

1. All'articolo 23 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le disposizioni di legge in materia tributaria non hanno effetti retroattivi ».

## ART. 3.

*(Modifiche all'articolo 53 della Costituzione).*

1. All'articolo 53 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La legge stabilisce l'ammontare del reddito minimo esente da imposta, tenuto conto dei mezzi necessari alla sussistenza della persona e del suo nucleo familiare »;

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Il sistema tributario è informato a criteri di progressività, chiarezza, semplicità, trasparenza ed equità »;

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Tutti i cittadini hanno il diritto di conoscere la destinazione e l'utilizzo dei proventi derivanti dall'imposizione fiscale ».

## ART. 4.

*(Modifica dell'articolo 77  
della Costituzione).*

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, è inserito il seguente:

« I decreti non possono disporre l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti ».

## ART. 5.

*(Modifica all'articolo 79 della Costituzione).*

1. All'articolo 79 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le Camere non possono disporre condoni in materia tributaria se non per ragioni straordinarie di necessità, che giustificino la deroga ai principi di trasparenza e di equità fiscale, e la legge che li dispone deve essere approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera ».

## ART. 6.

*(Modifica dell'articolo 97  
della Costituzione).*

1. L'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente;

« ART 97. — Le Pubbliche Amministrazioni sono al servizio dei cittadini e delle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità nel perseguimento del bene comune.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, l'economicità, l'imparzialità e la trasparenza dell'amministrazione, nonché la semplicità nell'accesso e nell'erogazione dei servizi.

I rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti sono improntati ai

principi della collaborazione e della buona fede.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. La carriera dei pubblici dipendenti è determinata sulla base della capacità e del merito ».

ART. 7.

*(Modifica all'articolo 118  
della Costituzione).*

1. Il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni riconoscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e garantiscono l'attuazione del principio di sussidiarietà, anche attraverso misure economico-finanziarie e fiscali ».

