

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

———— XVI LEGISLATURA ————

## **PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d'iniziativa del deputato RUBINATO**

Modificazione degli articoli 2, 23, 53, 77, 81, 97 e 118 della Costituzione  
in materia di tutela del cittadino-contribuente e di regole di responsabilità fiscale

—————

## RELAZIONE

ONOREVOLI COLLEGHI. – Il nostro Paese sta vivendo un momento di grave difficoltà, che investe praticamente tutti gli aspetti della convivenza sociale. Assistiamo ad una crisi del sistema politico che è forse la più traumatica dal dopoguerra, anche perchè incapace di affrontare con la necessaria credibilità la grave situazione delle finanze pubbliche, attesi gli annunci da oltre un decennio reiterati ed inattuati di politiche di rigore e di riforme. Anche il nostro sistema produttivo, sebbene nella sostanza ancora solido, mostra preoccupanti segni di indebolimento ed 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 ed urgente anche per salvaguardare le prospettive future della nostra economia.

La stessa 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 nostra Costituzione nei principi fondamentali già accoglie una esemplare concezione dello Stato come organizzazione a servizio della persona e della società civile, riconoscendo all'art. 2 la centralità della persona ed 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 ed 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 persino di disprezzo dei cittadini nei confronti delle Istituzioni. Per questo la presente proposta di legge di revisione 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 del contribuente"), 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 rispetto alle future generazioni.

Anche se dobbiamo fare sempre attenzione a non sconvolgere gli equilibri democratici della nostra 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, non rafforzare la difesa della Costituzione. Ciò che è cruciale è dunque la definizione di un progetto di riforme coerente con i principi, i valori, 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 Khol nell'estate scorsa rivolgendosi alla cancelliera 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 questo 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% del pil al ritmo di un ventesimo l'anno (stiamo parlando di quasi 50 miliardi l'anno) - è ben superiore a quello compiuto tra il 1994 ed il 1997 per l'ingresso nell'euro, perché non ci consentirà (come invece fu dopo il 1997) politiche di bilancio meno severe per un tempo molto lungo e almeno sino 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 la Corte dei Conti, pena l'impossibilità di ridurre la pressione fiscale e contributiva, ad ulteriore scapito 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. E' notissima, infatti, la massima *'no taxation, without representation'* che sta alla base della legittimazione del potere coercitivo statale. Sappiamo bene come la *'relazione'* fiscale sia particolarmente critica e controversa nel nostro Paese, caratterizzato da un'elevata pressione fiscale a carico dei contribuenti leali (per lo più su lavoratori e imprese) ed insieme da un altissimo tasso di evasione ed elusione fiscale, da una forte presenza dello Stato nell'economia e da una Pubblica Amministrazione costosa ed inefficiente nella sua generalità. Soprattutto nell'ultimo decennio, anche per la necessità di 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 del resto 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 principî costituzionali della riserva di legge in materia tributaria, della delimitazione della delega al governo, della straordinarietà e urgenza del decreto-legge, con l'effetto per un verso di svilire il ruolo del Parlamento e, per 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 dello «Statuto in materia dei diritti del contribuente», di cui alla legge n. 212 del 2000.

Tale legge, attraverso la previsione di opportune garanzie e vincoli 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 subentrante altrettante delusioni, poiché tali principi regolatori dei rapporti tra fisco e contribuenti 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 contribuenti (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 mozione 1-00114, sottoscritta da tutti i Capigruppo di 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, e 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 del 2008 e del 2009 al rispetto dei principi dello Statuto del Contribuente, purtroppo con esiti pressochè nulli.

A fronte di ciò, la presente proposta di legge di revisione costituzionale (che riprende il disegno di legge già presentato dalla sottoscritta al Senato nella XV Legislatura sul medesimo tema) è orientata innanzi tutto 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 del Contribuente, poiché è attraverso di essi che passa l'affermazione 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 occorre coerenza, tenacia, un apparato investigativo efficiente, ma anche un sistema di regole trasparente, semplice e stabile nel tempo,

insieme ad una Pubblica Amministrazione efficiente e al servizio dei cittadini che favorisca in questi ultimi 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, della sua evoluzione e del suo rafforzamento. Nel nostro Paese nell'ambito della fiscalità si sono sino qui 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 con 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 di essere cittadini in una comunità democratica. La cittadinanza è il titolo per accedere a beni fondamentali che devono essere prodotti per sussistere in forme di diritti. Essere cittadini quindi non significa soltanto fruire di quei diritti, ma impegnarsi a contribuire alla loro costruzione. E quindi adempiere a dei doveri.

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 questo disegno di legge alcune modifiche puntuali di quattro disposizioni costituzionali per recepire innanzi tutto i principi dello Statuto del contribuente. Con l'articolo 2 della proposta di legge 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 tributarie non possono avere 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 in Costituzione che il prelievo fiscale non può gravare sul minimo vitale del nucleo familiare, una sorta di no tax area sulla base dei componenti, sul modello introdotto in Germania

dalla Corte Costituzionale. Aggiunge infine un comma all'art. 53 della Costituzione per rafforzare il principio della sovranità popolare nell'imposizione di contributi e nella verifica del loro utilizzo. La proposta di legge introduce, inoltre, una modifica alla disciplina della decretazione d'urgenza, prevedendo un ulteriore comma all'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'art. 5 mira ad evitare gli iniqui condoni cui abbiamo assistito negli ultimi anni.

Infine, l'articolo 6 della proposta di legge incide sull'articolo 97 della Costituzione, che informa l'organizzazione della pubblica amministrazione, prevedendo che "i rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede".

L'art. 7 valorizza il principio di sussidiarietà già introdotto nella Costituzione, rafforzandolo in sintonia con i principi fondamentali della 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 auspica un esame e un'approvazione in tempi rapidi di questa proposta di legge.

## **PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE**

### **Art. 1.**

*(Modifica dell'articolo 2 della Costituzione)*

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

### **Art. 2.**

*(Modifica dell'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.**

*(Modifica dell'articolo 53 della Costituzione)*

1. All'articolo 53 della Costituzione è aggiunto in fine al primo comma il seguente periodo:  
"La legge stabilisce l'ammontare del reddito minimo esente da imposta, tenuto conto/in proporzione dei mezzi necessari alla sussistenza della persona e del suo nucleo familiare.."
2. All'articolo 53 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:  
"Il sistema tributario è informato a criteri di progressività, chiarezza, semplicità, trasparenza ed equità."
3. All'art. 53 della Costituzione è aggiunto in fine il seguente comma:  
"Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere alla determinazione dei contributi, di sorvegliarne l'impiego e di esigerne il rendiconto".

### **Art. 4.**

*(Modifica dell'articolo 77 della Costituzione)*

1. Dopo il secondo comma, 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 dell'articolo 81 della Costituzione)*

1. All'art. 81 della Costituzione alla fine è aggiunto il seguente comma:

“Le Camere non possono disporre condoni in materia tributaria se non per ragioni straordinarie di necessità che giustifichino la deroga ai principi di trasparenza ed equità fiscale e la legge che li dispone deve essere approvata a maggioranza dei due terzi del Parlamento.”

#### **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 assicurati 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 al principio 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 dell'articolo 118 della Costituzione)*

1. All'articolo 118 della Costituzione, il quarto comma è sostituito dal seguente:

"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e 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."