

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 2002

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori RUBINATO, THALER AUSSERHOFER,
BOSONE, TONINI e ROSSI Paolo**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 2008

Modifica degli articoli 23, 53, 77 e 97 della Costituzione
in materia di tutela del contribuente

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge ha la finalità 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 27 luglio 2000, n. 212, recante il cosiddetto «Statuto dei diritti del contribuente».

Negli ultimi anni, 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 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'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», 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).

Tale fenomeno è stato stigmatizzato, anche nell'attuale legislatura, con la presentazione della mozione 1-00114 del 21 giugno 2007, sottoscritta da tutti i Presidenti dei Gruppi parlamentari 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, ha peraltro impegnato 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».

A fronte di ciò, il presente disegno di legge di revisione costituzionale è orientato 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.

In particolare, il disegno di legge propone modifiche puntuali di quattro disposizioni costituzionali. Con l'articolo 1 si intende «costituzionalizzare» un principio già sancito dalla legislazione ordinaria e più volte affermato dalla giurisprudenza, ossia quello dell'irretroattività delle norme tributarie. L'articolo introduce, infatti, un secondo comma all'articolo 23 della Costituzione, ai sensi del quale «le disposizioni tributarie non possono avere effetti retroattivi».

L'articolo 2 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, di semplicità e di trasparenza.

L'articolo 3 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».

Infine, l'articolo 4 del disegno 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».

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 questo disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 23)

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

«Le disposizioni tributarie non possono avere effetti retroattivi.».

Art. 2.

(Modifica dell'articolo 53)

1. All'articolo 53 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il sistema tributario è informato a criteri di progressività, chiarezza, semplicità e trasparenza.».

Art. 3.

(Modifica dell'articolo 77)

1. All'articolo 77 della Costituzione, 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. 4.

(Modifica dell'articolo 97)

1. All'articolo 97 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«I rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede.».