



## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d'iniziativa della senatrice THALER AUSSERHOFER**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008**

Modifica degli articoli 23, 53, 72 e 97 della Costituzione  
in materia di tutela del contribuente

ONOREVOLI SENATORI. – La materia fiscale è senza dubbio quella soggetta ai più frequenti interventi legislativi per adeguarla alle mutate esigenze della politica economica del Paese o per adattarla all'introduzione di sempre più sofisticate tecnologie da parte dell'amministrazione finanziaria. Tuttavia questi interventi non sempre tengono nel dovuto conto il rispetto dei diritti del contribuente che spesso deve districarsi tra norme che rinviano ad altre norme, che a loro volta sono modificate o abrogate da altre. Una stratificazione legislativa a tutto discapito della semplicità e chiarezza che dovrebbe presiedere al rapporto tra il cittadino ed il fisco. Il ricorso, per l'incertezza interpretativa di una norma, al parere dell'amministrazione finanziaria, ha di fatto attribuito a quest'ultima un ampio potere discrezionale che spesso si è tradotto in decisioni non conformi con la *ratio legis*.

Negli ultimi anni, poi, si è accentuata l'adozione di norme fiscali con efficacia sostanzialmente retroattiva, nonché il ricorso alla decretazione d'urgenza anche in materia tributaria e, più in generale, va sottolineato, come il rapido susseguirsi di interventi normativi incidenti sul rapporto d'imposta, ha 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'esatta os-

servanza 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 dei diritti del contribuente», di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212.

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, come detto, 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 nella XV 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 fi-

scafe – 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.

Il presente disegno di legge, che riprende un testo presentato nella scorsa legislatura (atto Senato n. 2002), propone l'introduzione nella legge fondamentale della Repubblica – riconoscendoli meritevoli di un recepimento di rango costituzionale – i principi di tutela del cittadino contribuente già contenuti nella citata legge 27 luglio 2000, n. 212.

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 legi-

slazione ordinaria e più volte affermato dalla giurisprudenza, ossia quello dell'irretroattività delle norme tributarie. Mentre l'articolo 2 completa 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 completa l'articolo 72 della Costituzione aggiungendo alle materie per le quali è prevista sempre l'adozione della procedura normale di esame e approvazione i disegni di legge riguardanti l'istituzione di nuovi tributi, ovvero l'applicazione di quelli esistenti ad altre categorie di soggetti.

Infine, con l'articolo 4 del disegno di legge, s'intende introdurre all'articolo 97 della Costituzione, che tratta dell'organizzazione della pubblica amministrazione, un comma che sottolinei in particolare come i rapporti tra l'amministrazione finanziaria ed i contribuenti debbano essere improntati al principio della collaborazione e della buona fede.

In definitiva, con l'approvazione e soprattutto con l'attuazione di questo disegno di legge 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 72)*

1. All'articolo 72 della Costituzione, quarto comma, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, di istituzione di nuovi tributi e di 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.».