CAMERA DEI DEPUTATI N. 1233

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARATTIN, RICHETTI, ENRICO COSTA, DEL BARBA, GRIPPO, SOTTANELLI, BENZONI, BONETTI, D'ALESSIO, DE MONTE, RUFFINO

Modifica all'articolo 53 della Costituzione in materia di princìpi generali del sistema tributario per la garanzia dei diritti del contribuente

Presentata il 20 giugno 2023

Onorevoli Colleghi ! – A quasi ventitré anni dall'entrata in vigore della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante lo statuto dei diritti del contribuente, la costituzionalizzazione dei suoi princìpi si rende sempre più necessaria. La maggior parte dei vigenti fondamenti normativi in materia tributaria è infatti raccolta nello statuto del contribuente ed essi trovano ampia eco all'interno del sistema dei diritti e delle libertà sanciti nella Costituzione.

Le principali difficoltà di attuazione dello statuto del contribuente sono legate al fenomeno della cosiddetta pressione legislativa, rappresentata dall'enorme quantità di norme che disciplinano la materia tributaria, molte delle quali precedenti all'entrata in vigore dello statuto del contribuente, dal susseguirsi, a breve distanza di tempo, di norme di modifica, dalla contraddittorietà tra le disposizioni che riguardano la stessa materia, dall'inserimento di norme tributarie in provvedimenti disciplinanti altre materie e dalla scarsità di meccanismi di coordinamento e semplificazione.

Infatti ogni anno in Italia sono migliaia le nuove disposizioni tributarie emanate e spesso le regole fiscali variano o sono di non chiara interpretazione, anche nello stesso esercizio finanziario, ponendo in serie difficoltà coloro che vogliono adempiere agli obblighi fiscali. La normativa fiscale in Italia cresce a ritmi molto più elevati rispetto agli altri Paesi europei e i soli adempimenti tributari costano 18,3 miliardi di euro all'anno ai titolari di partita IVA e alle piccole e medie imprese.

L'insieme di questi oneri, al di là della pressione fiscale, determina costi aggiuntivi non calcolati a carico dei cittadini, a causa delle complicazioni, della scarsa trasparenza e della moltiplicazione degli adempimenti amministrativi. Occorre invece migliorare il rapporto di collaborazione e buona fede tra il contribuente e l'amministrazione finanziaria, anche attraverso il rispetto delle prescrizioni dello statuto del contribuente e la più puntuale osservanza dei princìpi in esso contenuti.

Nelle intenzioni del legislatore, la legge n. 212 del 2000 avrebbe dovuto rendere più trasparente il rapporto tra il fisco e il contribuente, a garanzia di quest'ultimo. È purtroppo però un fatto largamente accertato che lo statuto del contribuente sia la norma meno rispettata del nostro ordinamento giuridico. La sua natura di fonte legislativa ordinaria, infatti, consente al legislatore di introdurre senza difficoltà norme che deroghino ai princìpi di esso, poiché tali norme, in ragione del criterio cronologico (*lex posterior legi derogat priori*), prevalgono sulle disposizioni dello statuto del contribuente. Pertanto, l'unica soluzione per renderlo realmente cogente e vincolante per lo stesso legislatore, dando maggiore certezza e garanzia alle norme, è elevare a rango costituzionale alcuni suoi princìpi, in particolare quelli relativi alla chiarezza e semplicità delle disposizioni tributarie.

Un altro dei princìpi basilari che devono ispirare il legislatore in materia fiscale è il principio della riduzione della pressione fiscale attraverso la lotta all'evasione e l'incremento della propensione all'adempimento spontaneo degli obblighi tributari da parte dei contribuenti. Si tratta di princìpi che rispondono pienamente a un'idea di fiscalità sana, sostenibile e improntata alla crescita economica, che incontra da sempre ampio consenso, sia nel panorama politico sia nella dottrina economica, e che risulta ampiamente condivisa all'interno della società civile, quale presidio generale di efficacia e buon andamento del patto fiscale e sociale.

La legislazione vigente prevede già che le risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo degli obblighi tributari siano destinate a interventi in materia di riforma del sistema tributario, in vista della riduzione della pressione fiscale. Sono stabiliti due criteri per definire l'entità di tali risorse. Il primo criterio (dettato dall'articolo 1, comma 4, della legge 30 dicembre 2020, n. 178) attiene al metodo da impiegare per determinare la natura strutturale o permanente delle maggiori entrate derivanti dall'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Il secondo criterio (enunziato dal comma 5 del medesimo articolo) ha contenuto procedurale, in quanto è previsto che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza indichi la quota delle maggiori entrate permanenti, rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento medesimo, da destinare alla suddetta finalità. Le maggiori entrate aventi natura permanente vengono valutate dalla commissione incaricata di redigere la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.

Tuttavia, mentre il primo criterio rappresenta un'obiettiva verifica del carattere permanente delle maggiori entrate rilevate, il secondo – di fatto – costituisce una condizione aggiuntiva non collegata all'emersione già verificata.

Prevedere, infatti, che nell'anno in corso la Nota di aggiornamento debba comunque registrare un incremento di entrate tendenziali (rispetto al Documento di economia e finanza dello stesso anno) di importo pari o superiore alle maggiori entrate già verificate in virtù del soddisfacimento della prima condizione equivale, nei fatti, a richiedere la duplicazione di tali maggiori entrate.

Oltretutto, qualora il Documento di economia e finanza dell'anno in corso registri comunque un incremento delle entrate tendenziali, la condizione dettata dal citato comma 5 diventa nei fatti ancor più difficile da soddisfare.

La disciplina vigente rende quindi, nella pratica, del tutto aleatorio il legame tra il verificarsi di un aumento strutturale del

gettito, dovuto al miglioramento dell'adempimento spontaneo, e la destinazione di quel gettito al Fondo istituito dall'articolo 1, comma 2, della medesima legge n. 178 del 2020 per alimentare interventi di riduzione della pressione fiscale. Si tratta, invece, di un legame che è fondamentale per rinsaldare il patto sociale sopra richiamato.

Pertanto si rende necessario inserire nella Carta costituzionale anche il principio per il quale le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo degli obblighi tributari sono destinate a interventi di riduzione della pressione fiscale, pur prevedendo, al verificarsi di eventi eccezionali, la possibilità di definire diverse destinazioni per tali risorse, ma subordinando tale possibilità ad una specifica autorizzazione concessa dalle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. All'articolo 53 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« L'ordinamento tributario osserva i princìpi della leale collaborazione, della buona fede, della chiarezza e della semplicità.

La legge destina alla riduzione della pressione fiscale le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Al verificarsi di eventi eccezionali, è ammessa l'eventuale diversa destinazione delle maggiori entrate permanenti di cui al primo periodo, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti ».

19PDL0041780