VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. C. 4144 Cost. Governo, e abb. (Parere alla I Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	198
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	203

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del Capo del Servizio rapporti fiscali della Banca d'Italia, dottor Vieri Ceriani, Presidente del gruppo di lavoro « Erosione fiscale », istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 4566, recante « Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale »	202
--	-----

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione normativa Francesco Bel-sito.

La seduta comincia alle 9.30.

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.

C. 4144 Cost. Governo, e abb.

(Parere alla I Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 20 settembre scorso.

Elvira SAVINO (PdL), *relatore*, rileva come la Commissione Affari costituzionali abbia approvato, nella seduta in sede re-

ferente del 21 settembre 2011, alcune proposte emendative al disegno di legge C. 4144 ed abbinata.

Rispetto al testo originario del disegno di legge, all'articolo 1 è stato introdotto un ulteriore comma nella novella dell'articolo 41 della Costituzione, con il quale si stabilisce che « la legge ed i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati ».

Riprendendo sostanzialmente il contenuto dell'articolo 2 della proposta di legge costituzionale C. 3054 Vignali, è stato inoltre inserito un nuovo articolo 1-*bis*, il quale integra il secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione, ai sensi del quale la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato, per estenderne la portata anche alle piccole imprese.

Con riferimento all'articolo 2, il quale sostituisce l'articolo 97 della Costituzione, la Commissione di merito ha integrato il nuovo primo comma, con cui si sancisce il principio generale secondo cui le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà

dei cittadini e del bene comune, aggiungendovi, tra tali finalizzazioni, anche il riferimento ai diritti delle persone.

Nel quarto comma dell'articolo, ai sensi del quale l'ordinamento degli uffici determina le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, si è stabilito anche il principio della distinzione tra politica e amministrazione, riprendendo in parte il contenuto dell'articolo 2 della proposta di legge costituzionale C. 4328 Mantini.

All'articolo 3 è stata completamente riscritta la novella relativa al quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione, in materia di « sussidiarietà orizzontale ».

A tale riguardo evidenza come la formulazione proposta dalla I Commissione si distanzi maggiormente dalla formulazione vigente della disposizione (ai sensi della quale i poteri pubblici favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà), stabilendo che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

La riformulazione del quarto comma proposta dalla versione originaria del disegno di legge si limitava invece a chiarire che compito dei poteri pubblici non è più solo quello di « favorire », quanto piuttosto quello di « garantire » lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati.

Pertanto, la nuova formulazione della Commissione indica con maggiore nettezza uno spazio di azione che i poteri pubblici devono lasciare all'autonoma iniziativa dei privati e della società civile.

Ricorda inoltre che, nel corso dell'esame in sede referente, è stato discusso anche l'articolo aggiuntivo Gianfranco Conte ed altri 1.0.4, il quale intendeva intervenire sul dettato dell'articolo 53 della Costituzione, inserendovi alcuni principi fondamentali dello Statuto dei diritti del contribuente.

Sebbene la proposta emendativa abbia suscitato presso la I Commissione una

sostanziale condivisione, si è ritenuto che tale questione, certamente meritevole di attenzione, debba essere più opportunamente approfondita in altra sede.

In tale contesto ritiene dunque opportuno formulare nella proposta di parere sul provvedimento un'osservazione che riprenda il contenuto dell'articolo aggiuntivo, segnalando l'esigenza di affrontare, nell'ambito del provvedimento ovvero in altro intervento di riforma costituzionale, il tema dell'inserimento in Costituzione di alcuni principi fondamentali sanciti dallo Statuto, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica, quali, ad esempio:

circoscrivere a casi eccezionali, e solo attraverso norme di legge ordinaria esplicitamente qualificate come tali, l'adozione di norme interpretative in materia tributaria;

vietare, di norma, la retroattività di disposizioni concernenti gli elementi costitutivi dei tributi;

stabilire che le modifiche relative a tributi periodici si applichino solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono;

stabilire che i nuovi adempimenti a carico dei contribuenti abbiano necessariamente una scadenza ragionevolmente ampia, successiva alla data dell'entrata in vigore delle norme che li introducono o all'adozione dei relativi provvedimenti di attuazione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazione (*vedi allegato*).

Francesco BARBATO (IdV), nel ribadire la contrarietà del proprio gruppo rispetto al disegno di legge in esame, sottolinea come il principio, sancito nella proposta di modifica dell'articolo 41 della Costituzione, di cui all'articolo 1 del disegno di legge, secondo cui in campo economico sarebbe permesso tutto ciò che non sia espressamente vietato dalla legge,

non incarnì un'impostazione autenticamente liberale, ma corrisponda ad una sorta di anarchismo economico che trasformerebbe l'Italia in una vera e propria giungla.

Tale pericolosa deriva è del resto accentuata dalle modifiche apportate al disegno di legge dalla I Commissione, la quale ha introdotto, nel testo del nuovo articolo 41, una previsione in base alla quale la legge ed i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati, i cui effetti possono risultare pericolosissimi, qualora essa venisse interpretata, ad esempio, nel senso di inibire la possibilità di ogni intervento legislativo nel settore della sicurezza dei lavoratori o della salute dei luoghi di lavoro.

Ritiene invece che il Paese abbia invece bisogno, soprattutto in questo difficile momento, di regole che consentano di rimediare ai danni causati dal berlusconismo, il cui principio fondamentale è quello di porre la politica, e, peggio ancora, i singoli esponenti politici, al di fuori della legge e della stessa morale.

In tale contesto è necessario recuperare la consapevolezza secondo la quale la convivenza sociale è resa possibile dalla presenza di norme e convenzioni che disciplinino l'interazione tra gli uomini, scongiurando il rischio che l'intera società italiana divenga preda di una sorta di patto leonino, in cui i soggetti più deboli sono alla mercé dei forti e delle loro prepotenze.

A testimonianza di tale esigenza richiama i fatti, che lo hanno personalmente coinvolto nella giornata di ieri, relativi alla pacifica manifestazione, tenutasi dinanzi al Ministero dello sviluppo economico, dei lavoratori di Irisbus, i quali intendevano protestare contro l'improvvisa decisione della FIAT di chiudere lo stabilimento di Avellino, e che sono stati violentemente caricati e, di fatto, sequestrati, dalla polizia. A questo riguardo, oltre a sottolineare come la scelta della FIAT risulti profondamente sbagliata, sia sul piano sociale, sia su quello imprenditoriale, in quanto

rischia di privare il tessuto economico del Paese di un polo produttivo fondamentale in un settore strategico quale quello della costruzione di autobus per il trasporto passeggeri, stigmatizza l'azione autoritaria del Ministro degli interni e del Questore di Roma, i quali si sono dimostrati evidentemente non all'altezza dei loro compiti istituzionali.

Ritornando ai temi specifici affrontati dall'intervento legislativo, evidenzia come il sostegno alle imprese e la condivisione dei principi del libero mercato, in cui il gruppo dell'IdV si riconosce pienamente, non debbano essere intesi come libertà di colpire indiscriminatamente i lavoratori, soprattutto in un momento tanto drammatico, e come la riforma costituzionale proposta rischi di aggravare ulteriormente i gravi squilibri del Paese.

Dichiara pertanto il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Marco CAUSI (PD) dichiara il voto contrario del gruppo del Partito Democratico sulla proposta di parere del relatore, ritenendo che le modifiche proposte dal provvedimento in esame agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, più che rappresentare una risposta ad esigenze avvertite dalla comunità nazionale, costituiscano espressione, in realtà, del tentativo del Governo – tradottosi, peraltro, in un'iniziativa che è lecito definire sgangherata – di sottrarsi alle gravose responsabilità politiche connesse alla gestione di una situazione straordinariamente difficile, segnatamente sotto i profili della stabilità della finanza pubblica e dello sviluppo economico.

Rileva, quindi, come il Governo, mentre il Paese avverte il bisogno urgente di una complessiva ed efficace azione politica idonea ad assicurare la crescita del sistema economico, indugi irresponsabilmente nell'adozione di meri «provvedimenti manifesto», volti ad affermare astratti principi che non recano alcuna concreta utilità alla collettività.

In tale contesto, nel quale l'Esecutivo, di fronte alle gravi difficoltà del momento,

sembra non voler vedere la realtà dei fatti, ritiene che l'opinione pubblica, oltre che i mercati e gli analisti economici e finanziari, abbia cominciato a comprendere quali cause profonde abbiano determinato l'attuale situazione di crisi della nostra economia, e si attenda, oggi, che le forze politiche mostrino la capacità di elaborare i necessari interventi strutturali, la cui adozione è diventata indifferibile.

Manifesta, infine, la disponibilità del proprio gruppo a lavorare a una modifica dell'articolo 81 della Costituzione, la quale — contrariamente al provvedimento in esame, che si caratterizza per finalità essenzialmente propagandistiche — si svilupperebbe all'interno di un quadro comune europeo, finalizzato alla definizione di principi atti a garantire in maniera più efficace la stabilità della finanza pubblica di tutti i Paesi dell'Unione europea.

Antonio PEPE (PdL) dichiara il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, rilevando come le attuali difficoltà economiche — che non affliggono soltanto il nostro Paese, ma tutte le economie occidentali, e che certamente devono essere affrontate — non possano, comunque, impedire al Governo e al Parlamento di dedicarsi anche a modifiche costituzionali che appaiono essenziali, come quelle recate dal disegno di legge costituzionale in esame.

Ritiene, in particolare, che dall'affermazione del principio secondo il quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere, essendo permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, non si possa in alcun modo inferire che sia consentito non rispettare le regole. Rileva, peraltro, come la modifica costituzionale proposta dal disegno di legge in esame all'articolo 41, comma 1, della Costituzione, renda i nostri principi costituzionali più coerenti con la normativa primaria europea in materia di libertà economica.

Con specifico riferimento agli ambiti di competenza della Commissione, esprime condivisione per la proposta, saggiamente formulata dal relatore, di invitare la Com-

missione di merito a valutare l'opportunità di affrontare, nell'ambito del provvedimento in esame, ovvero in altro intervento di riforma costituzionale, il tema dell'inserimento in Costituzione di alcuni principi fondamentali, sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica.

In proposito, ricorda come, nel corso dei lavori parlamentari che si conclusero con l'approvazione della legge n. 212 del 2000, fosse già stato evidenziato il rischio che le disposizioni da essa introdotte non sortissero gli effetti auspicati, in quanto eluse da successivi provvedimenti legislativi, com'è purtroppo avvenuto in questi primi dieci anni di applicazione, sebbene il legislatore avesse avuto cura di esplicitare nell'articolo 1, comma 1, della legge medesima la volontà di dare attuazione agli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, nonché di dettare principi generali dell'ordinamento tributario, derogabili o modificabili solo espressamente, e mai da leggi speciali.

Cosimo VENTUCCI (PdL), esprimendo piena condivisione per il disegno di legge costituzionale in esame, ritiene che la pretesa di limitare l'azione del Parlamento alla gestione degli affari quotidiani si tradurrebbe in un sostanziale svilimento delle funzioni del massimo organo rappresentativo, tra i cui compiti più alti vi è anche quello di affermare principi che valgano a orientare l'azione futura dei pubblici poteri.

Considera patetici, quindi, a maggior ragione in una situazione difficile come quella attuale, i rilievi di taluni settori dell'opposizione, la quale si ostina a ri-proporre nei dibattiti parlamentari argomentazioni sostanzialmente inconsistenti, con atteggiamento deliberatamente provocatorio, dal quale tali settori politici pensano, evidentemente, di ricavare un consistente profitto sul piano elettorale.

Passando ad alcune considerazioni attinenti al merito del provvedimento, ricorda come il Ministro Tremonti insista da

tempo sull'opportunità di modificare l'articolo 41 della Costituzione, al fine di semplificare l'esercizio delle attività economiche.

A tale riguardo, ritiene che debba essere ormai superata la contraddizione insita nella vigente formulazione del predetto articolo della Costituzione – sulla quale si è soffermato anche il relatore –, nel quale le forze politiche che parteciparono al dibattito costituente, ispirate da ideologie diverse, ritennero di poter far convivere tanto una garanzia piena di libertà di iniziativa economica, quanto un modello di economia sociale di mercato, nel quale i pubblici poteri indirizzano e coordinano a fini sociali le attività economiche. In tale contesto, considera degno di particolare menzione il terzo comma dell'articolo 1 del provvedimento in esame, nel testo della Commissione risultante dall'esame degli emendamenti, il quale propone l'inserimento nel predetto articolo 41 della Costituzione del principio secondo il quale « La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati ».

Giudica estremamente importanti, inoltre, le modifiche che il provvedimento propone di apportare all'articolo 97 della Costituzione, correttamente ispirate dalla finalità di dare risposta al bisogno di una pubblica amministrazione nella quale la collettività possa finalmente riporre piena fiducia.

In proposito, rileva come il dibattito relativo alla riforma della pubblica amministrazione sia tuttora aperto, proprio a causa della perdurante insoddisfazione dei cittadini nei confronti dell'operato degli organi amministrativi, ricordando come Arturo Carlo Jemolo abbia paragonato l'attesa per la riforma medesima al continuo desiderio del malato di mutare letto, nella speranza di trovare in un altro il benessere e il riposo tanto agognati.

Dichiara, quindi, il voto favorevole sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Gianfranco CONTE, *presidente*, con riferimento al dibattito sul provvedimento in esame, considera utile richiamare la vicenda, di cui è recentemente venuto a conoscenza, relativa alle vicissitudini di un imprenditore del settore lattiero-caseario, il quale, appena dopo aver avviato la sua attività, si è visto oggetto, in brevissimo tempo, di una miriade di controlli da parte di tutte le amministrazioni pubbliche competenti, al punto tale da rendere oggettivamente difficile lo svolgimento dell'attività stessa.

Ritiene infatti che tale esempio testimoni del disagio vissuto da molti imprenditori italiani nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni, e dimostri con plastica evidenza l'esigenza di intervenire, anche a livello costituzionale, sulla disciplina dell'attività economica.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

La seduta termina alle 9.50.

AUDIZIONI INFORMALI

Giovedì 22 settembre 2011.

Audizione del Capo del Servizio rapporti fiscali della Banca d'Italia, dottor Vieri Ceriani, Presidente del gruppo di lavoro « Erosione fiscale », istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 4566, recante « Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale ».

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.05 alle 16.20.

ALLEGATO

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.
C. 4144 Cost. Governo, e abb.**

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 4144, recante « Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione », adottato quale testo base dalla Commissione di merito, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente, cui sono abbinate le proposte di legge C. 3039 Cost. e C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Cost. Mantini;

evidenziato come sia opportuno affrontare, nel quadro complessivo degli interventi di riforma costituzionale, anche il tema della revisione dell'articolo 53 della Costituzione, in considerazione del fatto che il rapporto fiscale costituisce un elemento fortemente incidente sul contesto in cui si svolgono le attività economiche,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di affrontare, nell'ambito del provvedimento in esame, ovvero in altro

intervento di riforma costituzionale, il tema dell'inserimento in Costituzione di alcuni principi fondamentali, sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge n. 212 del 2000, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica, quali, ad esempio:

circoscrivere a casi eccezionali, e solo attraverso norme di legge ordinaria esplicitamente qualificate come tali, l'adozione di norme interpretative in materia tributaria;

vietare, di norma, la retroattività di disposizioni concernenti gli elementi costitutivi dei tributi;

stabilire che le modifiche relative a tributi periodici si applichino solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono;

stabilire che i nuovi adempimenti a carico dei contribuenti abbiano necessariamente una scadenza ragionevolmente ampia, successiva alla data dell'entrata in vigore delle norme che li introducono o all'adozione dei relativi provvedimenti di attuazione.