

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1982

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore ANTONIONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 2008

Modifiche all’articolo 23 della Costituzione in materia
di efficacia delle norme fiscali

ONOREVOLI SENATORI. - Il concetto di successione delle leggi nel tempo attiene agli effetti prodotti da una norma in un determinato ambito temporale, ovvero alla sua efficacia nel tempo.

A tal proposito le norme fondamentali che vanno richiamate sono gli articoli 10 ed 11 delle disposizioni preliminari al codice civile vigente.

L'articolo 10 stabilisce che, in linea generale, le norme di legge e regolamentari entrano in vigore, e pertanto divengono efficaci, quindici giorni dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, trascorso il cosiddetto periodo di *vacatio legis*.

L'articolo 11, invece, esprime il principio secondo cui la legge dispone solo per l'avvenire, non potendo avere un effetto retroattivo. In tale formulazione vi è senz'altro la volontà del legislatore di statuire l'irretroattività delle norme giuridiche, ai fini della certezza del diritto e della tutela del cittadino, in quanto le nuove norme potranno essere applicate solo a fattispecie concrete verificatesi dopo l'entrata in vigore della norma stessa.

La successione delle norme giuridiche nel tempo è dunque regolata dal principio di irretroattività che viene completato dal principio della non ultrattività della legge per il quale la legge non si applica a fatti verificatisi dopo la sua estinzione.

I due principi dell'irretroattività e della non ultrattività delimitano la validità della legge nel tempo e consentono di risalire al principio superiore che si suole indicare col motto latino *tempus regit actum*, il quale implica che l'efficacia della legge sia circoscritta al tempo in cui questa è in vigore.

Il principio dell'irretroattività, strettamente collegato al principio di legalità, secondo cui

nessun potere autoritativo può esistere se non si fonda sulla legge, rafforza le garanzie offerte ai cittadini, i quali devono sapere, o, per lo meno, poter sapere, prima di agire, quello che è permesso e quello che è vietato.

Il principio di irretroattività sancito dall'articolo 11 delle Preleggi del codice civile rappresenta un grande principio di civiltà che la Costituzione della Repubblica, limitatamente al campo del diritto penale, ha recepito e proclamato in modo energico ed inequivocabile con la disposizione del secondo comma dell'articolo 25 che recita: «*Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*».

Il principio di irretroattività dunque è posto come caratteristica tendenziale di tutte le leggi dall'articolo 11 delle Preleggi ma non ha vigore costituzionale e non ha carattere assoluto, così come ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 3 marzo 1986; la Corte, infatti, pur riconoscendo tale principio, ha statuito, nella sentenza n. 118 dell'8 luglio 1957, che esso non è mai assunto nel nostro ordinamento alla dignità di norma costituzionale e pertanto, per le materie diverse da quella penale, l'osservanza di tale principio è rimessa alla prudente valutazione del legislatore, in quanto la nostra Costituzione non esclude la retroattività delle leggi non penali, così come espresso nella sentenza n. 122 del 23 luglio 1980.

Il legislatore ordinario può dunque emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti,

come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 229 dell'11 giugno 1999.

Per quanto concerne l'efficacia nel tempo delle leggi tributarie, anch'esse al pari di qualunque altra norma, sono sottoposte alla disciplina generale dettata dal nostro ordinamento in tema di efficacia; dunque nel dubbio circa l'efficacia retroattiva di una disposizione tributaria, la Suprema Corte di Cassazione civile, nella sentenza del 14 aprile 2004, n. 7080, ha fissato il fondamentale principio di diritto secondo cui pur non sussistendo nell'ordinamento un divieto giuridico assoluto all'introduzione di norme fiscali che abbiano effetti retroattivi, in caso di possibilità di interpretazioni alternative deve essere comunque preferita quella che non comporti la retroattività della disposizione fiscale.

Il Supremo collegio, nella medesima sentenza, per suffragare ancor più la tesi dell'irretroattività delle leggi tributarie, ha richiamato espressamente lo Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, il cui articolo 3 fissa il principio generale secondo cui, salvi i casi eccezionali, le disposizioni tributarie non hanno effetti retroattivi.

La Corte ribadisce in tale sentenza il valore ermeneutico dei principi statutari, in quanto lo Statuto non solo fa espresso richiamo alle norme costituzionali, ma gli stessi principi statutari debbono considerarsi immanenti nell'ordinamento tributario e dunque vincolanti per l'interprete.

Ora, alla luce delle considerazioni in premessa, appare evidente l'esigenza avvertita dal legislatore e dalla giurisprudenza di costituzionalizzare il principio di irretroattività delle leggi tributarie, al fine di dare ulteriori garanzie ai contribuenti nell'ambito dei rapporti tra questi e l'amministrazione.

Con il presente disegno di legge, si vuole evitare che una disposizione fiscale possa avere anche solo in parte efficacia retroattiva perché ciò risulterebbe in contrasto con i principi di correttezza e buona fede nei confronti del contribuente; principi che debbono essere osservati non solo dall'amministrazione finanziaria in fase applicativa, ma anche dallo stesso legislatore tributario all'atto dell'emanazione delle fonti normative.

Il presente disegno di legge costituzionale intende operare una modifica all'articolo 23 della Costituzione sancendo, definitivamente, la irretroattività delle leggi tributarie.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 23 della Costituzione, dopo il primo comma è aggiunto il seguente:

«Le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo».