

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1908**

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori CAMBURSANO, D’AMICO e GIARETTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 2002

—————

Modifica all’articolo 53 della Costituzione, in materia di  
irretroattività delle disposizioni tributarie

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge di revisione costituzionale intende introdurre il formale riconoscimento, nella legge fondamentale della Repubblica, di un principio di civiltà e certezza giuridica attualmente enunciato soltanto a livello di legislazione ordinaria, nello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212) approvato nella scorsa legislatura.

Si tratta del principio di irretroattività delle disposizioni tributarie, espressamente previsto dall'articolo 3 dello Statuto.

È evidente che l'incertezza e l'instabilità del quadro legislativo in materia tributaria, conseguente alla possibilità di introdurre norme fiscali retroattive, per un verso costituiscono un grave pregiudizio del principio di affidamento e buona fede al quale dovrebbero essere improntati i rapporti tra i contribuenti e l'amministrazione finanziaria, per altro verso determinano l'oggettivo depotenziamento e svuotamento di ogni politica di programmazione finanziaria, per la quale verrebbe a mancare il necessario presupposto di credibilità dell'azione pubblica. Nessuna politica economica di sviluppo, in particolare, potrebbe essere con successo perseguita, mancando ogni minimo pre-requisito di certezza del diritto.

In termini di garanzia per il singolo contribuente, inoltre, le disposizioni tributarie retroattive appaiono particolarmente odiose in relazione al loro contenuto di arbitrarietà: la possibilità di vedersi - ora per allora - assoggettato a prelievo fiscale per beni od attività del passato si configura come un'illegittima espansione della discrezionalità del legislatore, con effetti che possono divenire perfino intimidatori nei confronti dei contribuenti più onesti e disciplinati. Infatti, laddove le disposizioni tributarie retroattive as-

sumono il carattere di sanatorie o condoni, il contribuente potrebbe essere indotto a pagare le somme richieste per non incorrere nella contestazione di irregolarità eventuali delle quali, magari, non ha alcuna cognizione.

Né ad oggi appare un argine sufficiente ad evitare fenomeni di questo tipo la citata previsione dell'articolo 3 dello Statuto del contribuente.

Nonostante la valorizzazione della forza formale dello Statuto nel sistema delle fonti - grazie all'autoqualificazione della legge n. 212 del 2000 come legge di principi generali dell'ordinamento tributario e alla previsione che le sue disposizioni possano essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali (articolo 1) - non sono mancati, nel pur breve periodo della sua vigenza, interventi legislativi derogatori del principio di retroattività. Così è stato nel caso dell'articolo 5, comma 3, della legge 18 ottobre, 2001 n. 383 (la cosiddetta legge «Tremonti *bis*»), delle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e - a maggior ragione - dell'insieme di disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2003 - legge 27 dicembre 2002, n. 289 - recanti un estesissimo e per molti versi inedito condono fiscale «tombale».

Tali disposizioni di condono o sanatoria, che pure hanno trovato un varco legislativo nell'ambito dell'attuale assetto costituzionale, per rimanere nei limiti di legittimità costituzionale di cui all'articolo 3 della Costituzione e dunque assicurare adeguata tutela del principio di uguaglianza sostanziale, avrebbero dovuto implicare un riconoscimento patrimoniale *ex post* ai contribuenti che non hanno aderito ai condoni, nella forma per

esempio di crediti o restituzioni d'imposta, in misura idonea a ristabilire il principio di uguaglianza nell'applicazione delle disposizioni tributarie.

È evidente, quindi, come soltanto la costituzionalizzazione del principio possa offrire una risposta normativa certa ed insuperabile alle esigenze di certezza e civiltà nei rapporti giuridici ricordate sopra.

Nel merito, il disegno di legge di revisione costituzionale che si propone introduce una rilevante integrazione al testo dell'articolo 53 della Costituzione, prevedendo non solo l'irretroattività delle disposizioni tributarie, ma anche l'esplicito divieto che l'applicazione dei tributi possa avvenire in modo differenziato, a seguito di interventi che deter-

minino la creazione di categorie diversificate di contribuenti.

Si tratta, come è evidente, di una norma volta a porre termine alla prassi dei condoni tributari, i quali ledono, a ben vedere, lo stesso principio di uguaglianza, ponendo chi ha scrupolosamente adempiuto ai suoi doveri fiscali in una posizione peggiore rispetto agli inadempienti, che si vedono beneficiati da interventi successivi di sanatoria.

L'integrazione del testo della Costituzione si ricollega, quindi, ad una esigenza di più fedele attuazione dei principi di cui all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, ed è l'unica in grado di offrire una risposta certa e definitiva, capace di assicurare quella cesura netta con il passato di cui - oggi quanto mai - si avverte l'esigenza.

## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

### **Art. 1.**

1. All'articolo 53 della Costituzione, dopo il secondo comma, sono aggiunti i seguenti:

«Le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo e non possono avere applicazione retroattiva differenziata per categorie di contribuenti.

Le modifiche legislative relative ai tributi periodici si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono».