

Stefano Colloca  
Metanorme e condizioni di validità.  
Il caso dello *Statuto dei diritti del contribuente*

1. Formulazione di una domanda

La legge del 27 luglio 2000, n. 212, intitolata *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente*, ha un tratto problematico per la teoria dell'ordinamento giuridico: essa contiene metanorme (o metaregole) le quali pongono condizioni su norme future del medesimo livello gerarchico (ovvero di rango legislativo).<sup>1</sup>

*Domanda.* Supponiamo che vi sia una metanorma di rango legislativo  $x$  la quale pone condizioni su norme future di rango legislativo. Che cosa avviene se viene posta una norma  $y$  difforme dalla metanorma  $x$ ? È  $y$  valida nonostante la sua difformità da  $x$ ? In particolare: è valida una norma tributaria  $y$  la quale sia difforme dalla metanorma  $x$  dello *Statuto dei diritti del contribuente*?

1.1. Condizioni su leggi future nello *Statuto dei diritti del contribuente*

La legge *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente* (che d'ora in poi chiamerò semplicemente: *Statuto*) contiene metanorme le quali stabiliscono che le future leggi dovranno avere determinate caratteristiche.

1.2. Cinque esempi di metanorme nello *Statuto dei diritti del contribuente*

Ecco *cinque* esempi di metanorme tratti dall'articolo 2, dall'articolo 3 e dall'articolo 4 dello *Statuto*:

(i) *Primo esempio.*

“Le *leggi* e gli altri *atti aventi forza di legge* che contengono disposizioni tributarie *devono* menzionarne l'oggetto nel titolo; la rubrica delle partizioni in-

<sup>1</sup> Una limpida analisi delle metanorme dello Statuto è condotta da Luca Antonini in *Intorno alle “metanorme” dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiegando Vanoni*, 2001. Luca Antonini scrive: “Le norme dello Statuto dei diritti del contribuente comprese negli artt. dall'1 al 4 possono essere definite le “metanorme” del diritto tributario, cioè le specifiche regole giuridiche destinate a guidare la produzione delle altre norme tributarie”.

terne e dei singoli articoli *deve* menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute." [corsivi miei]<sup>2</sup>

(ii) *Secondo esempio.*

"Le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima." [corsivi miei]

(iii) *Terzo esempio.*

"I richiami di altre disposizioni contenuti in *provvedimenti normativi* in materia tributaria *si fanno* indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio". [corsivi miei]

(iv) *Quarto esempio.*

"In ogni caso, le *disposizioni tributarie non possono* prevedere<sup>3</sup> adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in essa espressamente previsti." [corsivo mio]<sup>4</sup>

(v) *Quinto esempio.*

"Non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti." [corsivo mio]<sup>5</sup>

Si noti che in quattro degli esempi riportati (nel primo, nel terzo, nel quarto e nel quinto esempio), le condizioni poste dallo *Statuto* vertono su altre norme tributarie. In uno degli esempi riportati (nel secondo esempio) le condizioni poste dallo *Statuto* vertono anche su norme *non* tributarie.

## 2. Una strategia di risposta

### 2.0. Due interpretazioni di una norma

<sup>2</sup> Legge del 27 luglio 2000, n. 212, *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente*, articolo 2.

<sup>3</sup> Il sintagma 'le disposizioni tributarie' si riferisce a norme tributarie di differenti livelli gerarchici: dunque, esso si riferisce anche a norme tributarie di rango legislativo.

<sup>4</sup> Legge del 27 luglio 2000, n. 212, *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente*, articolo 3.

<sup>5</sup> Legge del 27 luglio 2000, n. 212, *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente*, articolo 4.

La questione del rapporto di condizione tra norme e metanorme è affrontato così da Antonini:

“La prima considerazione che deve aprire l’analisi [dello Statuto del contribuente] è che, in questo caso, le norme sulla produzione (o metanorme) hanno lo stesso rango delle norme di produzione. È stata quindi disattesa quella buona tradizione che vuole, invece, le norme sulla produzione fissate in fonti del diritto di grado superiore a quello delle norme di produzione che in base alle stesse devono essere prodotte”.<sup>6</sup>

Nell’*Introduzione* ho posto la questione sul rapporto tra metanorme dello Statuto dei diritti del contribuente e norme tributarie di rango legislativo in termini di validità e ho posto la seguente domanda: è valida una norma tributaria la quale sia difforme dalla metanorma *x* dello *Statuto dei diritti del contribuente*?).

Per rispondere, esaminerò lo statuto normativo delle metanorme dello *Statuto* che pongono condizioni su norme future di pari grado gerarchico. Sono esse metanorme *costitutive* sulla validità o metanorme *regolative*?

Ognuna delle cinque metanorme è suscettibile di due interpretazioni:

è una metanorma *costitutiva* che pone condizioni sulla validità delle leggi tributarie successive allo *Statuto*;

è una metanorma *regolativa* che disciplina l’attività di produzione giuridica in materia tributaria del legislatore.

Si noti che, secondo entrambe le interpretazioni, la norma sul titolo delle leggi tributarie è una norma sulla produzione giuridica: secondo la prima interpretazione è una norma *costitutiva* sulla produzione giuridica; secondo la seconda interpretazione, è una norma *regolativa* sulla produzione giuridica.

### 2.1. *Prima interpretazione: le metanorme dello Statuto sono costitutive*

Secondo la *prima interpretazione*, le metanorme dello *Statuto* del contribuente sono metaregole *costitutive* sulla validità di altre norme.

*Domanda.* A questo punto, mi domando: se lo statuto deontico delle metanorme dello *Statuto* è quello delle metaregole costitutive sulla validità, sono le metanorme dello *Statuto* operanti (ovvero, sono esse realmente condizionanti la validità di future norme tributarie)?

Cercherò di mostrare che la risposta alla questione dell’operanza delle metanorme dello *Statuto* dipende dalla conoscenza congiunta del *software* dell’ordinamento giuridico italiano e del *hardware* degli ordinamenti giuridici in generale, ovvero dalla conoscenza congiunta di *verità di fatto* sulla struttura spe-

<sup>6</sup> Luca Antonini, *Intorno alle “metanorme” dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpianando Vanoni*, 2001, p. 619.

cifica dell'ordinamento giuridico italiano e da *verità di ragione* sulla struttura degli ordinamenti giuridici in generale.

### 2.1.1. *Verità di ragione concernente il hardware degli ordinamenti in genere*

Una norma è valida in e per un ordinamento giuridico se e solo se essa soddisfa le condizioni di validità (disgiuntamente necessarie e congiuntamente sufficienti) poste dalle metaregole costitutive sulla validità di quell'ordinamento giuridico.<sup>7</sup>

### 2.1.2. *Verità di fatto concernente il software dell'ordinamento italiano*

Le metaregole costitutive sulla validità delle leggi nell'ordinamento giuridico italiano sono dettate dalla Costituzione (e dai regolamenti parlamentari cui essa fa riferimento) e non da altre leggi. Dunque, affinché una legge sia valida, è necessario che essa sia conforme alle norme sulla validità dettate dalla Costituzione (ad esempio, secondo l'articolo 73 della Costituzione, affinché una legge sia valida occorre che essa sia promulgata dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione delle Camere).

Posso ora rispondere alla domanda posta *sub* 2.1.: se le metanorme dello Statuto sono metaregole *costitutive sulla validità*, sono le metanorme dello Statuto operanti (ovvero, sono esse condizionanti la validità di future norme tributarie)?

*Risposta.* Una legge è valida se e solo se essa è prodotta in conformità con le norme della Costituzione (e con le norme a cui la Costituzione fa riferimento). Pertanto, una legge tributaria *y* la quale sia difforme da una metanorma dello Statuto *x*, ma sia conforme alle norme sulla formazione delle leggi della Costituzione, è valida. La validità di *y* è indipendente da *x* ed è dipendente dalle norme sulla validità della Costituzione.

### 2.2. *Seconda interpretazione: le metanorme dello Statuto sono regolative*

Per la *seconda* interpretazione, le metanorme dello *Statuto* sono metaregole *regolative* sull'attività di produzione giuridica del legislatore.

*Domanda.* A questo punto, mi domando: se lo statuto deontico delle metanorme dello *Statuto* è quello delle metaregole regolative sulla validità, è valida una norma tributaria *y* la quale sia difforme dalla metanorma *x* dello *Statuto dei diritti del contribuente*?

*Risposta.* Se le norme dello *Statuto* che pongono limiti alla legislazione futura sono regole regolative, esse disciplinano in termini deontici la futura attività

<sup>7</sup> Cf. Amedeo G. Conte, *Normativismo*, 2005.

del legislatore in materia tributaria. Ma, in quanto regole regolative, esse possono essere adempiute o violate dal legislatore. Una norma  $y$  difforme dalla metanorma  $x$  (posta dal legislatore in violazione della metanorma  $x$ ) sarebbe comunque valida.

### 3. Risposta alla domanda

3.1. Per rispondere alla domanda posta all'inizio del presente saggio (è valida una norma tributaria  $y$  la quale sia difforme dalla metanorma  $x$  dello *Statuto dei diritti del contribuente*?) ho distinto due casi.

#### 3.1.1. Primo caso: costitutività della metanorma $x$

Se una metanorma  $x$  dello *Statuto* che pone limiti alla legislazione futura è una metanorma costitutiva sulla validità delle leggi, essa non condiziona la validità della norma-oggetto  $y$ . Se la metanorma dello *Statuto*  $x$  è una metaregola costitutiva sulla validità della norma tributaria  $y$ ,  $x$  non può condizionare la validità di  $y$ , poiché la validità di  $y$  è condizionata da *altre* metaregole costitutive che regolano sia la norma tributaria  $y$  sia la metanorma  $x$ .

Se un'ipotetica norma-oggetto  $y$  è posta difformemente da una norma sulla produzione giuridica  $x$ ,  $y$  è valida. Dimostrazione:  $y$  è valida (nonostante la difformità da  $x$ ) se e solo se  $y$  soddisfa le condizioni di validità nell'ordinamento (disgiuntamente necessarie e congiuntamente sufficienti) determinate dalle altre metaregole costitutive sulla validità che regolano sia la metanorma  $x$  sia la norma  $y$ .

#### 3.1.2. Secondo caso: regolatività della metanorma $x$

Se una metanorma  $x$  dello *Statuto* che pone limiti alla legislazione futura è una regola regolativa, è in limine escluso che  $x$  possa condizionare la validità di  $y$ :  $x$ , in quanto disciplina in termini deontici la futura attività del legislatore in materia tributaria, ex hypothesi *non* disciplina la validità delle norme prodotte.

3.2. Le metanorme dello *Statuto dei diritti del contribuente*, sia che siano regole costitutive (ipotesi formulata sub 3.1.1), sia che siano regole regolative (ipotesi formulata sub 3.1.2.) sono inoperanti. In nessuno dei due casi (costitutività della metanorma  $x$ , regolatività della metanorma  $x$ ), una metanorma  $x$  dello *Statuto* può condizionare una norma-oggetto tributaria  $y$ .

La domanda è duplice, ma la risposta è semplice: la norma  $y$  posta difformemente dalla metanorma  $x$  è valida nonostante la sua difformità da  $x$ .<sup>8</sup>

### *Bibliografia*

- Antonini, Luca, *Intorno alle "metanorme" dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiangendo Vanoni*. In: "Rivista di Diritto tributario", 11 (2001), pp. 619-640.
- Azzoni, Giampaolo M., *Il concetto di condizione nella tipologia delle regole*. Padova, CEDAM, 1988.
- Bobbio, Norberto, *Teoria dell'ordinamento giuridico*. Torino, Giappichelli, 1960.
- Carcattera, Gaetano, *Le norme costitutive*. Roma, Giuffrè, 1974.
- Cipollina, Silvia, *Osservazioni sulla politica legislativa in materia fiscale*. In: "Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle finanze", 4(1995), pp. 744-799.
- Conte, Amedeo G., *Regola costitutiva, condizione, antinomia*. In: Scarpelli, Uberto (ed.), *Studi dedicati a Norberto Bobbio*. Milano, Comunità, 1983, pp. 21-39.
- Conte, Amedeo G., *Norma*. In: Melchiorre, Virgilio (ed.), *Enciclopedia filosofica*. Milano, Bompiani, 2005.
- Conte, Amedeo G., *Normativismo*. In: Melchiorre, Virgilio (ed.), *Enciclopedia filosofica*. Milano, Bompiani, 2005.
- Di Lucia, Paolo (ed.), *Nomografia. Linguaggio e redazione delle leggi*. Milano, Giuffrè, 1995.
- Filipponio, Angiola, *Per una nomothetica trascendentale*. In: Filipponio, Angiola (ed.), *Ricerche praxeologiche*. Bari, Adriatica, 2000, pp. 247-292.
- Guastini, Riccardo, *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milano, Giuffrè, 1998.
- Lorini, Giuseppe, *Il valore logico delle norme*. Bari, Adriatica, 2003.
- Malagù, Luca, *Lo statuto del contribuente ed il suo garante*. In: "Bollettino tributario d'informazioni", 17 (2000), pp. 1203-1212.
- Mastroiacovo, Valeria, *La "deroga" ai principi nello Statuto dei diritti del contribuente*. In: "Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle finanze", 61 (2002), pp. 516-527.

<sup>8</sup> Ringrazio Giampaolo M. Azzoni, Silvia Cipollina e Amedeo G. Conte per i loro suggerimenti e le loro reazioni.