

**La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi ed «impatto macroeconomico»  
delle pronunce d'incostituzionalità**

Roberto Pinardi\*

(27 aprile 2015)

(in corso di pubblicazione su “*Quaderni costituzionali*”)

Se la sent. n. 10 del 2015 potrà annoverarsi nella categoria (invero abusata) delle pronunce “storiche” della Corte costituzionale sarà chiaro solo tra qualche tempo. Quando, cioè, sapremo se la teorizzazione oggi delineata dal giudice delle leggi darà vita ad un congruo numero di casi in cui la Consulta provvederà a limitare gli effetti “retroattivi” delle sentenze di accoglimento, oppure se – non dissimilmente, peraltro, a quanto già avvenne tra la fine degli anni '80 del secolo scorso ed il decennio successivo – ad alcuni esperimenti giurisprudenziali in tal senso seguirà un sostanziale abbandono di questo *modus argumentandi* a favore, in occasioni analoghe, di altre strategie (e dunque tipi) di decisioni.

Personalmente, pur senza poter escludere, in assoluto, alcuna eventualità, propenderei per la seconda ipotesi. Perché se è innegabile che la Corte mai prima d'ora aveva argomentato in maniera così ampia sul tema, dando luogo ad una serie di considerazioni il cui rilievo travalica i confini del caso deciso, non vanno sottovalutati, in senso contrario, alcuni fattori che caratterizzano la specifica fattispecie oggi all'attenzione del giudice delle leggi.

*Primo*: la particolare gravosità, per le casse erariali, delle restituzioni che si sarebbero rese necessarie a seguito di una caducazione normalmente retroattiva della cosiddetta *Robin Tax*. Se è vero, per fornire solo un dato, che il gettito derivante dal tributo in parola ammonta ad oltre 5,7 miliardi di euro per il periodo 2008-2013 (e la Consulta ha deciso nel febbraio del 2015), secondo quanto si ricava dalla Relazione al Parlamento dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico del 18 dicembre 2014 (consultabile in <http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/14/629-14.pdf>, spec. 9). Come a dire: eccezionale l'entità della cifra di cui si discute, eccezionale la risposta del giudice costituzionale.

*Secondo*: la peculiarità del quadro economico e sociale entro cui si inserisce la decisione della Corte. Se si leggono, infatti, le argomentazioni sviluppate nel punto 8 del *Considerato in diritto* non si tarda a comprendere come la preoccupazione principale nutrita dal giudice delle leggi consisteva nell'esigenza di evitare che a seguito del controllo di costituzionalità si pervenisse al risultato di frustrare, ulteriormente, quell'intento perequativo che era chiaramente sotteso all'introduzione della disciplina censurata. Ciò che si sarebbe verificato, nel pensiero della Consulta, proprio a seguito dell'adozione di una normale pronuncia di accoglimento, dato che una decisione del genere avrebbe consentito ad imprese che, da un lato, avevano già usufruito di importanti guadagni congiunturali, e che per di più, dall'altro – complice l'inefficienza del sistema di controlli predisposto – avevano verosimilmente scaricato sull'utente (una parte del)la maggiorazione IRES introdotta nel 2008, di beneficiare di una restituzione integrale dell'imposta già pagata a spese, nuovamente, dei consumatori. Sicché, in ultima analisi, il timore della Corte costituzionale appare non soltanto legato alle conseguenze (di ordine quantitativo) che si sarebbero prodotte a seguito di una decisione che avrebbe inciso in maniera significativa su finanze pubbliche notoriamente esangui, ma anche al fatto del tutto singolare che la sua pronuncia potesse essere letta, «in un periodo di perdurante crisi

economico e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli», come una sorta di favore concesso a pochi soggetti economicamente forti a danno della generalità dei contribuenti (da cui il richiamo non soltanto ad esigenze di equilibrio di bilancio, ma anche ai principi di eguaglianza e di solidarietà sociale ex artt. 2 e 3 Cost.: sul punto tornerò in conclusione di queste brevi annotazioni).

*Terzo*: non va sottaciuto che la sentenza che qui si commenta costituisce un'eccezione rispetto ad altre decisioni assai prossime nel tempo con le quali, viceversa, l'organo di giustizia costituzionale ha fatto prevalere sul principio di equilibrio di bilancio il principio di eguaglianza in materia tributaria quale si ricava da una lettura sistematica degli artt. 3 e 53 Cost. Mi riferisco, più in particolare, alla sent. n. 223 del 2012, in tema di «contributo di solidarietà» che era posto a carico dei (soli) dipendenti pubblici con stipendi superiori ad un certo ammontare; alla sent. n. 116 del 2013, con la quale la Corte costituzionale ha caducato lo «speciale prelievo di solidarietà» costituito dal taglio delle pensioni superiori ai 90.000 euro annui; o ancora a una pronuncia additiva di spesa che risulta addirittura successiva rispetto alla decisione che stiamo esaminando – si tratta della sent. n. 22 del 2015 – mediante la quale la Consulta ha esteso misure previdenziali previste per i non vedenti anche agli stranieri non provvisti della Carta di soggiorno.

Insomma: vari elementi inducono ad ipotizzare che la sent. n. 10 del 2015 rappresenti non tanto una svolta epocale nella giurisprudenza del giudice delle leggi, quanto piuttosto un caso a sé stante influenzato, innanzitutto (e non poco), dall'entità della cifra in discussione. Ciò non significa, tuttavia, sostenere che si tratti di una pronuncia priva di rilievo. Perché, al contrario – come testimoniano, del resto, i numerosi commenti alla sentenza in parola già apparsi in varie sedi – il peculiare sforzo argomentativo che è stato profuso, dalla Corte, nell'occasione è destinato a provocare un rinnovato interesse per una tematica importante che molti, ormai, ritenevano archiviata, e che riguarda, più precisamente, il fondamento ed i limiti del potere (oggi non soltanto teorizzato ma anche in concreto) utilizzato dai giudici della Consulta nel limitare gli effetti *pro praeterito* delle sentenze d'incostituzionalità.

È un dibattito, come a tutti è assai noto, cui abbiamo già assistito in un recente passato. E che ha dato vita ad una serie di opinioni anche molto diversificate tra loro, ma che risultano tutte collocabili entro un *continuum* ideale i cui estremi mi paiono sintetizzabili nel modo che segue.

Così, da un lato, stanno quegli Autori che, muovendo, in ultima analisi, dalla premessa di ordine teorico per cui il ruolo e quindi la funzione assegnata alla Corte deve ritenersi (semplicemente) sovrapponibile a quella svolta da qualsiasi giudice, giungono a negare, *in radice*, la stessa astratta possibilità che la Consulta, nel determinare il contenuto dispositivo della sua decisione, possa tener conto, a qualunque titolo, dell'impatto della dichiarazione d'incostituzionalità sul concreto funzionamento dell'ordinamento giuridico (cfr., volendo, per una ricostruzione più articolata di questa impostazione dottrinale, R. Pinardi, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993, 228 ss.). È l'orientamento, per dirla altrimenti, dell'accoglimento (normalmente retroattivo) “sempre e comunque”. Il quale, tuttavia, è stato da più parti «tacciato di scarso senso della realtà e di astratto dottrinarismo» nella misura in cui disconosce che «la Corte opera nella realtà sociale, in quella che è la vita del Paese, e non può disinteressarsi delle conseguenze concrete, degli effetti reali delle sue pronunce» (cfr., rispettivamente, per le frasi riportate tra virgolette, G. D'Orazio, *Il legislatore e l'efficacia temporale delle sentenze costituzionali (nuovi orizzonti o falsi miraggi?)*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 912; ed il Presidente *pro tempore* della Corte costituzionale F. Saja, *Introduzione ai lavori del Seminario*, in AA.VV., *Effetti temporali*

delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989, 3).

All'estremo opposto stanno invece quegli studiosi che non soltanto ammettono che la Consulta possa abitualmente pervenire ad una limitazione degli effetti "retroattivi" delle pronunce di accoglimento a seguito di una valutazione bilanciata tra i diversi interessi di rilievo costituzionale che entrano in gioco nella fattispecie, ma che ritengono, per di più, legittimo che risultino coinvolte in questa opera di ponderazione anche le norme sul processo costituzionale (esemplare, in quest'ottica, l'opinione argomentata da Carlo Mezzanotte nei due primi Seminari che si tennero presso il Palazzo della Consulta nel novembre del 1988 e del 1989). Posizione, questa, che è stata tuttavia a sua volta criticata da chi ritiene che la Corte non possa disporre delle regole che presiedono al proprio modo di procedere (cfr. ad esempio, in proposito, le riflessioni sviluppate da Gustavo Zagrebelsky negli stessi due Seminari testé richiamati), costituendo, infatti, le norme processuali, non tanto uno degli elementi interni all'operazione di bilanciamento effettuata dalla Corte, quanto piuttosto la cornice e dunque il limite esterno entro il quale quell'operazione risulta praticabile.

Ebbene, se riportiamo il discorso alla sent. n. 10 del 2015, ritengo che oggi come allora il primo pericolo da evitare sia quello di appiattirsi su una delle rigide (e per questo inappaganti) posizioni appena descritte. Di modo che, sotto questo profilo, e pur senza poter argomentare in maniera adeguata, in questa sede, per ragioni di economia dello scritto (sul punto, quindi, mi sia concesso rinviare a R. Pinardi, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2015) mi sembra possibile affermare, per un verso, che non si può escludere, in assoluto, che la Corte, in casi del tutto eccezionali – e comunque alla luce di quel «principio di stretta proporzionalità» che viene esplicitato, dalla stessa, in chiusura dell'odierna teorizzazione – possa limitare gli effetti *pro praeterito* che discendono da una dichiarazione d'incostituzionalità quale esito di un giudizio bilanciato tra i principi di rango costituzionale coinvolti nella sua decisione; anche se, dall'altro, ciò non legittima in alcun modo la Consulta ad adottare pronunce che si pongano in contrasto con la logica stessa del giudizio in via incidentale.

Nella fattispecie, infatti, la Corte si è pronunciata per l'illegittimità della disciplina *sub iudice* «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta ufficiale della Repubblica». Ed ha quindi adottato un dispositivo di accoglimento totalmente irretroattivo destinato, come tale, a non sortire effetto alcuno non soltanto nei confronti dei processi pendenti in cui la normativa censurata deve ancora trovare applicazione, ma anche e soprattutto nei confronti del procedimento in cui è sorta la questione di costituzionalità.

Ora, una pronuncia del genere, per limitarci alle obiezioni principali:

a) si pone in antitesi con quel carattere di pregiudizialità della *quaestio legitimitatis* che costituisce, al contrario, uno degli aspetti che meglio caratterizzano il tipo di controllo sulle leggi che è stato introdotto, nel nostro ordinamento, tramite la previsione contenuta nell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948;

b) contrasta con il diritto «inviolabile» alla tutela giurisdizionale, nella misura in cui la Corte, con la sua decisione, disattende, in ultima analisi, le legittime aspettative di chi, nel processo principale, aveva eccepito, a giusta ragione, l'esistenza di un vizio di incostituzionalità.

Si tratta di rilievi talmente noti e risalenti nel dibattito sul tema (cfr., volendo, il mio *La Corte*, cit., spec. 107 ss. e gli Autori *ivi* richiamati) che stupisce l'atteggiamento tenuto dall'organo di giustizia costituzionale il quale dedica, a questi importanti e discussi aspetti della problematica *de qua*, solo un fugace cenno alla funzione esercitata dal requisito della rilevanza nonché l'affermazione secondo cui, «in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale» che veniva adottata nella fattispecie, «gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima». Osservazione, questa – come ognuno vede – scarsamente incisiva, perché rimane il fatto che la Corte, con la sua pronuncia, accerta la fondatezza di una domanda proposta in sede giurisdizionale, negando, però, al contempo, la sua soddisfazione.

A questo punto il sospetto che sorge è che, al di là delle argomentazioni sviluppate in punto di diritto, il *dictum* della Corte costituzionale rappresenti l'approdo finale di un'operazione di "bilanciamento" di altra natura. Per cui la Consulta, perfettamente consapevole delle obiezioni che una sentenza caducatoria con efficacia *ex nunc* avrebbe (nuovamente) suscitato nella comunità scientifica, ma maggiormente preoccupata dalle critiche che le sarebbero state presumibilmente (e strumentalmente) rivolte, a livello politico e massmediatico, per aver determinato, con la sua decisione, un ammanco significativo nelle casse dello Stato (in un momento, tra l'altro, di grave crisi finanziaria), ha preferito, alla fine, adottare una pronuncia provvista di una sorta di clausola di irretroattività a prescindere da ogni altra valutazione.

Ad ogni modo, qualunque sia la motivazione che ha indotto la Corte ad adottare un dispositivo del genere è auspicabile che la sentenza in esame costituisca, sotto questo profilo – come peraltro è possibile ipotizzare sulla base delle considerazioni esposte in precedenza – un caso isolato. Perché se è innegabile (come rileva ad esempio G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 68) che i tribunali costituzionali non dispongono «di per sé di una forza politica data», ma «devono cercare la propria legittimità essenzialmente attraverso la loro stessa opera», mi pare doveroso che la Consulta si interroghi circa l'opportunità di utilizzare una tecnica decisionale che spezza il legame (viceversa imprescindibile) tra processo costituzionale e giudizio *a quo*, dato che operazioni del genere non possono che risultare, alla lunga, perdenti, se valutate nell'ottica della "credibilità" (e dunque dell'"autorità") del giudice delle leggi quale custode della Costituzione.

\* Ordinario di diritto pubblico. Università di Modena e Reggio Emilia.