

**La rilevanza smarrita.  
Brevi riflessioni sulla modulazione degli effetti temporali  
a partire dalla decisione n. 10/2015\***

di Valentina Giannelli  
(21 luglio 2015)

Dal comunicato stampa con cui si annuncia l'accoglimento della questione di costituzionalità relativa al blocco dei contratti dei dipendenti pubblici, si apprende che la soluzione proposta dalla discussa sentenza n. 10 del 2015 non è rimasta senza seguito.

E infatti, sia pure a mezzo di dispositivi formalmente differenti – di accoglimento “secco” nel caso dell'addizionale all'imposta sui redditi delle società (dec. 10/2015) e, sempre stando al comunicato, d'illegittimità sopravvenuta nel caso del pubblico impiego – l'effetto è il medesimo. In entrambi i casi la Corte statuisce che la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime decorre dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, esattamente come prescrive la lettera dell'art. 136 Cost..

In altre parole, la rimozione dall'ordinamento della norma dichiarata incostituzionale si realizzerebbe soltanto *pro futuro*; e tuttavia questo avverrebbe senza pregiudizio per gli interessi della parte ricorrente, che «trov[erebbero] comunque una parziale soddisfazione», sul presupposto per cui «una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale» (Corte cost., sent. n. 10/2015, punto 7 del *Considerato in diritto*).

Il punto, però, è che, se il regime degli effetti temporali delle decisioni di annullamento è strettamente connesso al meccanismo della rilevanza, ogni alterazione del modo in cui si costruiscono gli effetti temporali delle decisioni influisce anche sul modo in cui si intende la rilevanza e quindi la natura del processo costituzionale secondo la dicotomia astratto/concreto.

Basta pensare che, a seguito dell'introduzione del sistema incidentale di cui alla l.cost. n. 1/1948 ed alla successiva l.n. 87/1953, la declaratoria di incostituzionalità determina:

- 1) ex art. 136 Cost., la cessazione di efficacia *pro futuro* della norma annullata, di modo che alla medesima, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, non possano essere ricondotte conseguenze giuridiche;
- 2) ex art. 30 l. n. 87/1953, il divieto di applicazione di tale norma a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Il che vuol dire che l'art. 136 Cost. ha la funzione di regolare la perdita di efficacia per il futuro, impedendo alla norma censurata di disciplinare un atto, un fatto o un rapporto venuto ad esistenza dopo la dichiarazione di incostituzionalità; l'art. 30, invece, ha la funzione di disciplinare l'efficacia della norma incostituzionale attraverso il meccanismo peculiare della disapplicazione.

In altri termini, l'art. 136 Cost. e l'art. 30 della l. n. 87 affrontano la medesima vicenda – vale a dire l'incostituzionalità di una norma – guardandola attraverso due differenti angoli

\* Scritto sottoposto a *referee*.

visuali: si muovono, cioè, rispettivamente, uno sul piano dell'efficacia; l'altro sul piano della applicabilità.

L'efficacia di una norma riguarda l'insieme delle fattispecie cui essa riconnette conseguenze giuridiche; l'applicabilità di una norma ricorre, invece, allorché gli organi giurisdizionali ed amministrativi hanno l'obbligo di decidere o provvedere sulla base della stessa.

Dunque, riferirsi all'efficacia di una norma vuol dire considerare l'intervallo temporale in cui l'atto, il fatto o il rapporto cui tale norma ricollega effetti giuridici viene ad esistenza, e non il (diverso) momento in cui la stessa deve essere applicata dal giudice o dall'amministrazione pubblica. Tale differenza si coglie, ad esempio, osservando che, propriamente parlando, una norma retroattiva è applicabile dal momento in cui entra in vigore, ma produce effetti anche con riferimento a fattispecie sorte in un tempo precedente.

In buona sostanza, gli articoli 136 Cost. e 30 della l.n. 87/1953 sono disposizioni diverse semplicemente perché hanno diversi significati normativi che, combinandosi, determinano un peculiare assetto nel tempo della norma dichiarata illegittima. Infatti, nello stesso momento la norma annullata cessa, ex art. 136, di appartenere all'ordinamento, di essere vigente, valida e efficace, nonché, ex art. 30, di essere applicabile.

Che tra le norme in esame non vi sia identità di *ratio* è dimostrato dal fatto che per il Costituente la questione degli effetti della pronuncia di incostituzionalità era del tutto svincolata dal problema delle modalità di accesso al giudizio di costituzionalità, o meglio appariva compatibile con l'idea – in quegli anni ricorrente – che dovesse trattarsi di un giudizio astratto e perciò avulso dalla eventuale esigenza di applicare la norma censurata nei giudizi comuni. Addirittura si consideri che i lavori della prima sottocommissione «problemi costituzionali», istituita dal Ministero per la Costituente, si erano conclusi con l'approvazione di un progetto secondo cui, entro un termine dalla pubblicazione, ciascun cittadino poteva impugnare le leggi dinanzi ad un apposito giudice costituzionale a prescindere dall'effettiva lesione di un interesse costituzionalmente rilevante (cd. azione popolare). Come ha messo bene in luce C. Mezzanotte, alla base di tale visione, c'era un'idea classica di legge come atto generale e astratto; e dunque l'interesse alla base del controllo di costituzionalità non poteva che essere quello altrettanto generale alla riaffermazione della supremazia costituzionale infranta dalla legge illegittima (C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi I. Le ideologie del Costituente*, 1979, p. 17).

Ma se è vero che il meccanismo costruito sulla perdita di efficacia *pro futuro* e dell'art. 136 Cost. era perfettamente coerente con una tale concezione del controllo di costituzionalità, è altrettanto vero che lo stesso doveva rivelarsi inadeguato dopo la scelta di optare per un giudizio di costituzionalità costruito sulla incidentalità del controllo. Quest'ultimo, infatti, rendeva necessaria la previsione normativa di cui all'art. 30, secondo cui «[l]e norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione». In altre parole, se – come previsto dall'art. 23 della l.n. 87 del 1953 – la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata solo quando «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione [medesima]», è evidente quanto inizialmente affermato, ovvero come non si possa più trattare degli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale senza considerarne l'applicazione nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*.

E' dunque preciso il rilievo per cui «la formula dell'art. 136 (cessazione di efficacia) e quella dell'art. 30 (disapplicazione), pur senza essere in insanabile contraddizione,

denotano due scelte diverse del legislatore», se non altro perché il Costituente non si era posto il problema che l'art. 30 intende risolvere (G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, 1988<sup>2</sup>, p. 264).

A ragionare diversamente nessuna questione di legittimità costituzionale sarebbe mai rilevante, perché le pronunce di accoglimento non sarebbero mai in grado di spiegare conseguenze applicative e cioè di condizionare il giudizio *a quo*, nonché tutti i rapporti giuridici sorti prima della pronuncia di incostituzionalità. Il che condurrebbe all'assurdo per cui una norma dichiarata illegittima continuerebbe ad applicarsi, ovvero a regolare atti, fatti e rapporti giuridici sorti prima della dichiarazione di incostituzionalità.

Invero, come pacificamente riconosciuto, il concetto di rilevanza rimanda all'idea per cui la questione di costituzionalità deve avere per oggetto una norma di applicazione necessaria nel *giudizio a quo*, tanto che – neanche a dirlo – è l'ordinanza di rimessione a dare origine al giudizio costituzionale, e ciò a prescindere dal soggetto (il giudice o la parte) che, di fatto, abbia eccepito/rilevato il *fumus* di contrarietà a Costituzione.

Insomma, la rilevanza della questione sta a presidio della concretezza del giudizio incidentale, e rilevanza e concretezza a loro volta si saldano – o almeno fino a qualche tempo fa si riteneva si saldassero – con il regime degli effetti temporali degli annullamenti. Nella struttura del nostro sistema di giustizia costituzionale concretezza, rilevanza e regime degli effetti temporali fondati sulla disapplicazione costituiscono un'unica catena concettuale.

Né ciò parrebbe contraddetto dalla considerazione per cui il requisito della rilevanza opera nei confronti del giudice *a quo*, ai fini della proponibilità della questione: la possibilità stessa della Corte di emettere ordinanze d'inammissibilità per difetto di rilevanza pare dimostrare che l'imprescindibilità del nesso tra giudizio costituzionale e giudizio *a quo* è "genetica" perché strutturale ad un vero giudizio *incidentale*. Il che vuol dire che il concetto di rilevanza si spiega in una dimensione strettamente processuale e dunque *non può che tradursi in questioni di applicazione o disapplicazione di norme*.

E a ragionare in questi termini si deduce che la c.d. retroattività delle sentenze della Corte è, in realtà, un obbligo di disapplicazione per il futuro di discipline incostituzionali perché espunte irrevocabilmente dalla sfera dell'ordinamento. Tanto è vero che, al di là della difficoltà logica di pensare ad un annullamento con effetti solo per il futuro, sarebbe difficile individuare la differenza concettuale tra la cessazione di efficacia *pro futuro* di cui parla l'art. 136 Cost. e un'abrogazione accompagnata da un divieto di ripristino rivolto al legislatore.

Che tutto si giochi in termini di incidenza/utilità applicativa della decisione costituzionale sul giudizio *a quo* si spiega anche con riferimento al concetto di "rapporto esaurito" che, nella sent. 10/2015, la Corte definisce "limite" all'efficacia "retroattiva" delle proprie decisioni. A ben vedere, infatti, se il rapporto esaurito è tale nella misura in cui è ormai sottratto a qualsiasi pronuncia del giudice, vuol dire che non è influenzato dalle sentenze di incostituzionalità non in quanto ne rappresenti un limite all'efficacia nel tempo, ma – semplicemente – perché è intrinsecamente incompatibile con l'*applicazione* della norma incostituzionale.

Il che risulterebbe confortato anche a ragionare in termini di rilevanza della questione di costituzionalità della norma penale di favore. E' noto, infatti, che sebbene la materia penale deroghi al principio del *tempus regit actum* in luogo del *favor rei*, la questione di incostituzionalità della norma penale favorevole è egualmente rilevante nella

misura in cui l'eventuale accoglimento della stessa incide nella concreta formulazione del dispositivo della sentenza emessa dal giudice *a quo*, il quale, dunque, «[potrà] avvalersi della nuova situazione normativa ipotizzata dopo la dichiarazione di incostituzionalità» (Corte cost., ordinanza n. 29/1985).

Ebbene, si deduce che un dispositivo del tipo di quello delle decisioni in commento non lascia perplessi solo per il potere che la Corte si è attribuita disapplicando l'art. 30 l.n. 87/1953 (quando correttamente avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale dello stesso) ma anche perché così facendo interviene implicitamente sulla nozione di rilevanza e dunque sulla concretezza del giudizio.

L'impressione è che, comunque le si qualifichi formalmente, decisioni di questo tipo si inseriscono nel solco di un preoccupante indebolimento delle categorie processuali avviatosi di recente fin dalla sent. n. 1 del 2014. Se in tal caso il concetto di rilevanza veniva ridefinito per evitare che vi fossero delle zone sottratte alla giustizia costituzionale, nei casi in commento tale stesso concetto viene rimodulato per cercare di raddrizzare le storture della politica dell'emergenza, scongiurando però al contempo effetti devastanti o ancor più incompatibili con la Costituzione sul versante dell'equilibrio di bilancio.

In buona sostanza, pare trattarsi di pronunce in cui la nozione di rilevanza finisce per non essere prossima né all'astratta applicabilità della norma impugnata né all'incidenza dell'annullamento sull'esito del giudizio *a quo*. Qui piuttosto la nozione classica di rilevanza viene piegata dalla preoccupazione (più o meno concreta) di limitare gli effetti di "seguito" finanziario delle sentenze fino a divenire qualcosa di intermedio tra queste due nozioni, se non di concettualmente inafferrabile.

E non potrebbe essere diversamente se si osserva che il cd. "annullamento" *pro futuro* determina nient'altro che l'assoluta ininfluenza della declaratoria di incostituzionalità – e dalla situazione normativa che ne deriva – rispetto al processo *a quo* (e a tutti gli altri processi in corso). Infatti, il giudice remittente si trova a dover argomentare o decidere sulla base della stessa norma che riteneva di non poter applicare perché di dubbia legittimità, e ciò malgrado l'incostituzionalità sia ormai divenuta certa.

A questo punto, però, o la rilevanza è mera formula di stile o è divenuta qualcosa di diverso da ciò che tradizionalmente si è sempre ritenuto, ovvero la possibilità che la pronuncia della Corte possa influire sul giudizio *a quo*.

Pertanto, l'interrogativo sorge spontaneo: esiste un'utilità diversa dall'influenza applicativa che il giudizio costituzionale è in grado di spiegare nel processo da cui origina?

Significativo a tal fine è il riferimento alla già citata precisazione della Corte secondo cui gli interessi delle parti troverebbero parziale soddisfazione anche nei casi di incostituzionalità con effetti solo per il futuro.

Tuttavia, pare difficile immaginare di quali interessi si tratti, a meno di voler ritenere che la dichiarazione di incostituzionalità di una norma e il conseguente astratto riconoscimento di un diritto o interesse abbia un effetto in sé soddisfacente. Infatti, sarebbe arduo sostenere che tale astratto ripristino della legalità costituzionale soddisfi le ragioni di quanti agiscono in giudizio per la tutela di diritti ed interessi, compromessi da una norma illegittima. Il che, ad esempio, è tanto più evidente nel caso in cui la norma censurata sia quella in grado di definire l'intero giudizio, e dalla cui rimozione dall'ordinamento dipenda direttamente il conseguimento di un vantaggio per le parti processuali in termini di accoglimento della relativa domanda.

In senso contrario si potrebbe concludere solo muovendosi nella prospettiva indicata dalla sentenza n. 1 del 2014, ovvero considerando le ipotesi in cui la parte del giudizio comune agisca al solo fine di provocare l'incidente di costituzionalità e di sentire dichiarata l'illegittimità di una data norma. Non è un caso, infatti, che la sentenza della Cassazione che segue tale decisione della Corte costituzionale precisi come «la tutela riconosciuta dall'ordinamento ai ricorrenti elettori, oltre all'accertamento per il passato della lesione subita e del diritto al rimborso delle spese sostenute per conseguire tale risultato processuale [...], [sia] quella, pienamente satisfattiva, della riparazione in forma specifica per effetto della sentenza costituzionale che ha ripristinato la legalità costituzionale, potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014 ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali» (Cass. Sez. I civ., sent. 16 aprile 2014, n. 8878).

Ma se è proprio a partire dalla sent. n. 1/2014 che la rilevanza diviene una categoria processuale evanescente, allora l'affermazione per cui la dichiarazione di incostituzionalità soddisferebbe già gli interessi delle parti non risulta del tutto condivisibile.

Più realisticamente, invece, può dirsi che – rispetto al giudizio *a quo* – l'annullamento con efficacia *pro futuro* sia un annullamento *inutiliter datum*, almeno nella misura in cui la pronuncia di incostituzionalità non produce alcun effetto sull'esito del giudizio *a quo*. Il che è paradossale se si osserva che, astrattamente, la declaratoria di incostituzionalità potrebbe anche avere l'effetto di accrescere la sfera giuridica dei singoli, riconoscendo il diritto o, più in generale, l'interesse leso dalla legge dichiarata illegittima.

Ma se la rilevanza è divenuta qualcosa di diverso dall'incidenza della pronuncia di incostituzionalità nel processo *a quo* e non è, al contempo, riconducibile a qualsiasi altra "utilità" tangibile nel processo medesimo, non si vede perché continuare a sostenere che il giudizio costituzionale dovrebbe essere instaurato in connessione ad un procedimento giurisdizionale concreto.