

Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: “nuovi” poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni *

di Andrea Turturro**
(22 dicembre 2015)

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi: dalla sentenza n. 70 al d.d.l. di modifica della l. n. 87. 2. I “nuovi” poteri istruttori. 3. L’introduzione della dissenting opinion. 4. Il riconoscimento di un potere già auto-attribuito: la modulazione temporale degli effetti delle sentenze di accoglimento.

1. Cenni introduttivi: dalla sentenza n. 70 al d.d.l. di modifica della l. n. 87

La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale ha suscitato un ampio dibattito nella dottrina costituzionalistica¹ e nell’opinione pubblica. Si tratta, come è noto, della decisione con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione – il blocco della rivalutazione automatica, in relazione agli anni 2012 e 2013, per le pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS (1.217 euro netti).

Il principale argomento di discussione, in sede dottrinale e politica, ben più che il merito delle argomentazioni del giudice costituzionale, ha riguardato l’entità delle conseguenze per il bilancio dello Stato che l’accoglimento avrebbe comportato, in termini di spese necessarie a corrispondere le somme originariamente risparmiate per effetto della disposizione poi riconosciuta invalida. In particolare, la citata decisione è stata confrontata – in modo forse improprio – con la pronuncia n. 10 dello stesso anno che, nel dichiarare l’illegittimità della c.d. *Robin Hood Tax*, aveva, proprio per ragioni di bilancio², modulato nel tempo gli effetti dell’accoglimento, attraverso un dispositivo di c.d. *incostituzionalità differita*³ (il *dies a quo* è stato fissato nel giorno successivo alla

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Tra gli altri, v. Anzon Demmig (2015^b), Barbera (2015), Lieto (2015), Morrone (2015), Salerno (2015), Sterpa (2015).

² A ben vedere, tuttavia, come rilevato da Ruotolo-Caredda (2015, 9 ss.), nel bilanciamento svolto dalla Corte non entra direttamente il principio dell’equilibrio di bilancio, ma le conseguenze pregiudizievoli per altri beni di rango costituzionale che si sarebbero prodotte a causa degli effetti finanziari della decisione di accoglimento.

³ Nell’ambito del *genus* delle sentenze datate [cfr. Cerri (2008, 269 ss.)], per incostituzionalità differita si intendono quei casi – da tenere distinti rispetto alle ipotesi di invalidità sopravvenuta – in cui la Corte, a seguito di un bilanciamento, posticipa gli effetti della dichiarazione di illegittimità per evitare che si produca una situazione di «maggiore incostituzionalità».

pubblicazione della pronuncia in Gazzetta ufficiale)⁴. Anche tale ultima decisione, peraltro, aveva suscitato alcune perplessità in dottrina, contestandosi tanto l'esistenza, in generale, di siffatto potere di modulazione degli effetti delle pronunce di incostituzionalità⁵, quanto le conseguenze negative che esso comporta sulle parti del giudizio principale, con potenziale violazione del loro diritto di agire ex art. 24 Cost⁶.

Nonostante tali aspetti problematici, si è sottolineata l'apparente incongruenza tra la decisione appena citata – in cui vi era stata particolare attenzione alle esigenze di bilancio – e la pronuncia n. 70, in cui esse sono state sostanzialmente neglette⁷. Senza voler prendere posizione su questo dibattito, si può solo notare che le norme oggetto del giudizio erano, nei due casi, profondamente diverse tra loro e che chiedere alla Corte costituzionale di valutare (ed eventualmente preservare) esigenze di bilancio ogni volta che adotta una decisione di accoglimento potrebbe comportare un indebolimento della superiorità della Legge fondamentale, con *sostituzione*, come è stato acutamente osservato ad altri fini, *della rigidità costituzionale con il rigore finanziario*⁸. Inoltre la modulazione temporale degli effetti, nel caso della norma oggetto della questione decisa con la sentenza n. 70, avrebbe avuto poco senso: trattandosi di disposizione temporanea, e che aveva prodotto già i suoi effetti, l'alternativa per il Giudice delle leggi, a giudizio di chi scrive, non poteva che essere tra accoglimento e rigetto (eventualmente si poteva pensare ad una additiva di principio o di meccanismo; non certo ad una incostituzionalità differita). Diverso era invece il caso della *Robin Hood Tax*, introdotta come addizionale stabile e, dunque, produttiva di effetti – in difetto di un intervento caducatorio del giudice costituzionale – sia *pro praeterito* che *pro futuro*.

La decisione n. 70 ha rinverdito il dibattito sulle c.d. “sentenze che costano”, avvertito ben prima della modifica dell'art. 81 Cost.⁹ e oggetto di approfondite riflessioni dottrinali. Si è osservato, peraltro, che il giudice costituzionale non aveva contezza, al momento della decisione, degli effetti finanziari che la sua pronuncia avrebbe prodotto: circostanza confermata dal Presidente della Corte in una intervista successivamente rilasciata¹⁰.

Nel dibattito seguito alla sentenza in esame, inoltre, particolare attenzione ha suscitato la presunta spaccatura nel collegio giudicante (sei a sei, con voto

⁴ Con formula ripetitiva dell'art. 136 Cost., circostanza che ha attirato una serie di critiche in dottrina: per tutti, v. Romboli (2015, 19).

⁵ Nel senso che la Corte disponga di tale potere, v. invece Carnevale (2015, 405 ss.), che discorre di un *implied power*; in senso favorevole, anche alla luce della insoddisfazione per le possibili alternative, si esprimono pure Ruotolo-Caredda (2015, 8 s.), ai quali si rinvia per i ricchi riferimenti dottrinali (spec. nota 11).

⁶ Cfr. Pinardi (2015, 230), Pugiotto (2015, 5) e Romboli (2015, 14 ss.).

⁷ Così Anzon (2015^b, *passim*).

⁸ Mollica Poeta (2014, 29).

⁹ Sul tema, in relazione alle tecniche decisionarie che consentono di tenere in considerazione il problema degli effetti finanziari, v. Colapietro (1996, spec. 75 ss.).

¹⁰ Disponibile all'indirizzo http://www.repubblica.it/economia/2015/05/23/news/_consulta_ineccepibile_sulle_pensioni_non_poteva_aspettare_dati_che_erano_di_parte_-115053975/ (23 maggio 2015).

dirimente del Presidente), al punto che in dottrina si è proposto di introdurre una maggioranza qualificata per le dichiarazioni di illegittimità costituzionale¹¹ (posizione criticata da altri Autori)¹². A tale riguardo può notarsi che – fermo l’auspicio di una larga condivisione nelle decisioni (ricordo le parole di Zagrebelsky sulla necessità del più ampio consenso¹³) – occorre osservare che non si è trattato di uno di quei casi in cui la *voluntas* del Presidente ha un valore doppio (regola di dubbia legittimità¹⁴): ciò, invero, accade solo laddove la posizione che egli intende sostenere sia, prima del suo voto, minoritaria.

Quanto si intende qui evidenziare, e succintamente commentare, è che la decisione n. 70 – in ragione dei profili sopra accennati – ha prodotto un doppio seguito legislativo¹⁵: uno *ordinario* (già approvato) ed uno *straordinario* e sistemico (fermo, per ora, allo stadio di mera proposta).

Il seguito legislativo “ordinario”, come è noto, è contemplato direttamente a livello costituzionale, in particolare dall’art. 136, secondo comma, Cost., secondo cui la sentenza dichiarativa dell’illegittimità costituzionale, oltre ad essere pubblicata in Gazzetta ufficiale, viene comunicata alle Camere e ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, *provvedano nelle forme costituzionali*. Si tratta di una norma sostanzialmente riprodotta dall’art. 30, comma 2, della l. n. 87 del 1953¹⁶ e attuata, quanto alle procedure successive, dai regolamenti parlamentari¹⁷.

Per seguito ordinario intendiamo proprio l’intervento del legislatore – latamente inteso, volendovi ricomprendere tanto l’approvazione di una legge formale, quanto di un atto avente forza di legge da parte del Governo – *sul medesimo oggetto (in senso atecnico) della questione decisa dalla Corte costituzionale*. Vi si possono ricomprendere, infatti, tutti quegli interventi normativi che, dal punto di vista materiale, *incidono sulla situazione normativa prodotta dall’accoglimento o sul parametro utilizzato*¹⁸ e che, dal punto di vista causale, *ne costituiscono diretta conseguenza*.

L’ordinarietà, nel significato qui convenzionalmente prescelto, prescinde dalla legittimità del seguito stesso: dal nostro punto di vista, dunque, anche una norma riproduttiva *pro futuro* o confermativa *pro praeterito* di quella caducata (potenzialmente/certamente lesiva del giudicato costituzionale) vi rientrerebbe.

¹¹ Barbera (2015, 4).

¹² Balboni (2015, 3).

¹³ Zagrebelsky (2005, *passim*).

¹⁴ Cfr. Martines (2000, 781 ss.), D’Orazio (1966, 337 ss.).

¹⁵ Termine «tanto brutto quanto polisenso» [Ruggeri (1988, 6)] ma talmente diffuso e privo di alternative veramente convincenti da continuare ad essere qui utilizzato.

¹⁶ «La sentenza, entro due giorni dalla data del deposito, viene, altresì, comunicata alle Camere e ai Consigli regionali interessati affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza».

¹⁷ V. art. 108 RC e art. 139 RS.

¹⁸ Come esempio di modifica del parametro per superare l’orientamento della Corte, si possono ricordare la riforma dell’art. 111 Cost., a seguito della sentenza n. 361/1998 e, pochi anni dopo, l’intervento sull’art. 51 Cost., il cui fatto propulsivo può essere rinvenuto nella sentenza n. 422 del 1995. Sulle vicende v., rispettivamente, Modugno-Celotto-Rutolo (2004, 26 ss.) e Carnevale (2013, 8 ss.).

Nel caso di cui si discorre, esempio emblematico di seguito ordinario è il d.l. n. 65 del 2015, convertito con legge n. 109 dello stesso anno, della cui legittimità costituzionale la dottrina ha immediatamente dubitato, per la modulazione della restituzione delle somme illegittimamente non erogate nel biennio citato¹⁹. La *querelle* è legata al carattere auto-applicativo o meno della sentenza n. 70: nel primo caso dovendosi corrispondere “tutto a tutti”, nel secondo potendosi invece modulare la restituzione, pur rimanendo all’interno dei paletti fissati dalla Corte costituzionale. Tale dibattito discende da qualche apparente incongruenza tra motivazione e dispositivo che non è possibile approfondire in questa sede.

Può incidentalmente notarsi che il problema del successivo intervento del legislatore è stato tenuto ben presente dal Giudice costituzionale nella sentenza n. 10, al momento della scelta di effettuare la modulazione temporale degli effetti, dopo aver concluso nel senso dell’accoglimento: in un passaggio criticato in dottrina²⁰, infatti, con un giudizio prognostico la Corte ha spiegato che, se avesse disposto un annullamento “naturalmente” retroattivo, la successiva manovra correttiva da parte del legislatore avrebbe comportato conseguenze negative in capo alle fasce più deboli della popolazione.

Per *seguito straordinario* intendiamo invece – e la straordinarietà va qui intesa nel senso etimologico di eccedenza dall’ordinario – un intervento del legislatore che incida su ambiti scollegati, dal punto di vista materiale, rispetto all’oggetto della decisione del giudice costituzionale ma che, dal punto di vista causale, ne sia comunque conseguenza (come speriamo di chiarire nel prosieguo).

Nel presente lavoro si presenta proprio il seguito legislativo (come già detto, al momento non ancora approvato) *straordinario*, peraltro con effetti sistemici, originato dalla decisione in tema di pensioni. Si intende fare riferimento al disegno di legge presentato al Senato della Repubblica, A.S. 1952²¹, comunicato alla Presidenza il 9 giugno 2015, intitolato *Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale*. Il titolo del disegno di legge in questione, apparentemente neutro, contiene un elemento suggestivo nel termine “trasparenza”, dotato di forte accezione positiva, come dimostra il recente impetuoso sviluppo delle disposizioni primarie che si richiamano a tale principio, con specifico riferimento alla organizzazione e alle attività delle pubbliche amministrazioni, culminato in tempi recenti nella approvazione del d. lgs. n. 33 del 2013.²²

¹⁹ Cfr. M. Esposito (2015).

²⁰ Si veda Messineo (2015).

²¹ D’iniziativa dei senatori Lanzillotta, Guerrieri Paleotti, Albano, Bertuzzi, Caleo, Cantini, Cardinali, Cirinnà, Cuomo, Del Barba, Stefano Esposito, Fabbri, Favero, Fedeli, Elena Ferrara, Ichino, Lucherini, Maran, Orrù, Pagliari, Pezzopane, Puppato, Russo, Saggese, Sangalli, Scalia, Susta, Tomaselli, Valdinosi e Zanoni.

²² Si v., per tutti, Aa. Vv. (2014).

Nel momento in cui si scrive, il d.d.l. in questione risulta essere stato assegnato alle commissioni riunite I (*Affari costituzionali*) e V (*Bilancio*) in sede referente, ma l'esame non ha ancora avuto inizio.

Il legame con la sentenza n. 70 – già evidenziato dalla prima dottrina che ha commentato il d.d.l.²³ – emerge *ictu oculi*, in primo luogo dalla relazione di accompagnamento, laddove si afferma che la sentenza n. 70 «ha suscitato non pochi interrogativi nell'opinione pubblica, allarme nel Governo, nel Parlamento e nell'Unione europea, forte dibattito tra i costituzionalisti e tra gli economisti». Utilizzando sapientemente la figura retorica della preterizione («non si intende qui affrontare il merito della pronuncia»), i proponenti non perdono l'occasione di esprimere il loro punto di vista, decisamente negativo, sulla sentenza (rea di non aver tenuto conto della particolare congiuntura economica in cui la normativa annullata era stata adottata) e di ricordare alla Corte che l'art. 28 della legge n. 87 del 1953 esclude che essa possa compiere valutazioni di natura politica e relative alla discrezionalità del legislatore. Anche in assenza della relazione, peraltro, il legame con la decisione in tema di pensioni si sarebbe potuto inferire dall'evidente circostanza che si tenta, modificando la legge n. 87 del 1953, di rimediare ai profili problematici – veri o presunti – che la sentenza citata ha messo in luce e che abbiamo in precedenza richiamato.

In estrema sintesi, per consentire alla Corte di avere piena contezza degli effetti delle proprie decisioni, vengono rafforzati (in apparenza) i suoi poteri istruttori. Per impedire che le posizioni minoritarie in seno al collegio rimangano sconosciute all'esterno della camera di consiglio, si introduce l'istituto della *dissenting opinion*. Infine, per fornire copertura positiva a ciò che il giudice costituzionale ritiene già di poter fare, si prevede espressamente il potere di modulazione degli effetti retroattivi della dichiarazione di incostituzionalità.

Si possono segnalare, inoltre, nell'ambito di queste notazioni introduttive, alcuni aspetti ulteriori. Il primo è il breve lasso di tempo intercorrente tra il deposito e la pubblicazione in G.U. della decisione della Corte (rispettivamente, il 30 aprile ed il 6 maggio 2015) e la presentazione del d.d.l. (che reca la data del successivo 9 giugno). Sembra degno di menzione anche il carattere "dottrinale" della relazione che accompagna la proposta legislativa: vengono citati, con precisi riferimenti bibliografici a piè di pagina, numerosi Autori che si sono occupati delle tematiche affrontate. Naturalmente, vengono citati solo studiosi che hanno sostenuto tesi analoghe a quelle dei proponenti: ci si rende conto, effettivamente, che richiamare la dottrina contraria sarebbe chiedere troppo ad una relazione di accompagnamento ad un disegno di legge.

Il d.d.l. consta di due soli articoli: un primo, che introduce le già anticipate modifiche alla l. n. 87 del 1953 ed un secondo, di cui qui non ci occuperemo diffusamente, che sostituisce il comma 13 dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, con la seguente disposizione: «*Il Governo, allorché sulla base di una specifica relazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio riscontri che dall'attuazione di leggi ovvero dall'esecuzione di sentenze definitive di organi*

²³ Si v. Favaretto (2015, 1).

giurisdizionali o della Corte costituzionale possano derivare oneri non contabilizzati nei bilanci approvati, *adotta tempestivamente le conseguenti iniziative legislative* al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. *Tali iniziative legislative, con riferimento alle sentenze definitive degli organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, indicano modalità e tempi della loro esecuzione* tali da assicurarne la coerenza con gli articoli 11, 81, 97, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione. Resta fermo quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (corsivi aggiunti).

La vigente formulazione – oltre a non contenere ovviamente i riferimenti al nuovo quadro costituzionale in tema di pareggio di bilancio – prevede che il compito di adottare le iniziative in questione spetti non già al Governo nella sua interezza, bensì al solo Ministro dell'Economia e delle finanze, senza contemplare il coinvolgimento dell'Ufficio parlamentare di bilancio (né avrebbe potuto essere diversamente, non essendo stato ancora istituito nel 2009, secondo quanto si dirà).

Merita di essere vigorosamente sottolineato, invece, con una certa preoccupazione, il fatto che la formulazione proposta faccia riferimento alla possibilità che siano proprio le iniziative legislative a determinare *tempi e modalità* della esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale che determinano oneri non contabilizzati: ciò sembra condurre alla conclusione, totalmente inaccettabile, che l'applicazione dei *dicta* della Corte, in caso di approvazione della proposta, sarebbe sospensivamente condizionata a successivi provvedimenti legislativi, vanificando l'automatica produzione degli effetti postulata dal vigente sistema di giustizia costituzionale.

Prima di analizzare singolarmente le modifiche alla legge n. 87, si può brevemente osservare che essa costituisce un *corpus* normativo di particolare longevità – è quasi coetanea della Costituzione – *rara avis* in un'epoca in cui è sempre meno frequente che una legge riesca a superare la generazione che l'ha espressa. Essa, inoltre, ha subito, nel corso dei decenni, un numero complessivamente limitato di modifiche da parte del legislatore, tra le quali possono ricordarsi, ad esempio, quelle che hanno riguardato il giudizio sulle accuse nei confronti del Presidente della Repubblica ed i Ministri (l. n. 20 del 1962 che ha abrogato il Capo IV della l. n. 87) e il giudizio in via principale, in attuazione della riforma costituzionale del 2001 (l. n. 131 del 2003). Occorre inoltre considerare che, secondo un orientamento dottrinale (non condiviso dal Giudice delle leggi), la l. n. 87 godrebbe di una particolare copertura costituzionale, in virtù del rinvio operato dall'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1953 alla «legge ordinaria emanata per la prima attuazione» delle disposizioni della Legge fondamentale in tema di Corte costituzionale e di quelle contenute nella l. cost. n. 1 del 1948²⁴.

Può infine rammentarsi – in relazione alla proposta di un seguito straordinario – che non si tratta, certamente, di una “prima volta”. A tale

²⁴ Ripercorre il tema Crisafulli (1984, 232 ss.).

riguardo, in dottrina si ricorda, ad esempio, la veemente reazione parlamentare alla sentenza n. 226 del 1976 con cui la Corte aveva annullato due leggi di delega per mancata copertura finanziaria: in quel caso vi furono addirittura tre proposte di revisione costituzionale, di cui una rivolta a introdurre uno specifico divieto di sollevare questione incidentale in alcuni procedimenti (tra cui quello di controllo svolto dinanzi alla Corte dei conti, che aveva dato origine alla pronuncia)²⁵. In relazione a questo caso – come ad altri più recenti – si è fatto riferimento, in dottrina, ad un Parlamento «legislatore (e vendicatore) in materia di giustizia costituzionale»²⁶.

2. I “nuovi” poteri istruttori

La problematica relativa alle c.d. «sentenze che costano» della Corte costituzionale²⁷, come si diceva, è stata da tempo affrontata in dottrina²⁸. Il tema, ovviamente, ha assunto rinnovata attualità per effetto delle modifiche che la l. cost. n. 1/2012 ha apportato, tra l'altro, all'art. 81 della Costituzione²⁹. Per quanto gli effetti della riforma sulla giurisprudenza costituzionale non possano essere valutati appieno, dovendosi attendere un più ampio ventaglio di pronunce, appare opportuno sottolineare che, secondo le indicazioni della migliore dottrina, non può revocarsi in dubbio la possibilità per il Giudice delle leggi di adottare decisioni che comportano minori entrate o maggiori spese per il bilancio dello Stato, dal momento che la novella costituzionale non sembra aver prodotto effetti su questo specifico problema³⁰. Tale considerazione sembra essere condivisa anche dai proponenti il d.d.l. in esame, i quali tuttavia intendono incidere su un problema diverso, quantunque non certo scollegato, quale è quello della previa conoscibilità, da parte della Corte costituzionale, degli effetti finanziari delle decisioni di accoglimento; ciò al fine – si presume – di ogni più opportuna considerazione quanto alla possibilità di un *bilanciamento interno* oppure, come avvenuto con la sentenza n. 10 di quest'anno, di un *bilanciamento esterno* (o successivo), per giungere a dispositivi diversi rispetto ad un accoglimento *tout court* (infondatezza, eventualmente con monito; inammissibilità per discrezionalità del legislatore; additiva di principio; incostituzionalità differita, etc.).

Anche questo problema, naturalmente, non è nuovo, trattandosi di questione affrontata dalla dottrina già sul finire degli anni Ottanta³¹ e, soprattutto, nei primi anni del decennio successivo, a seguito in particolare di una discussa pronuncia in materia pensionistica.

²⁵ Si v. Bin-Bergonzini (2006, 231), ai quali si rinvia anche per ulteriori riferimenti.

²⁶ Per questa espressione v. Bin-Bergonzini (2006), che così intitolano il par. 4.

²⁷ Espressione idonea a ricomprendere un ampio ventaglio di ipotesi, elencate da Zagrebelsky (1993, 99).

²⁸ V. almeno Aa. Vv. (1993).

²⁹ Per un'efficace sintesi delle peculiarità di tale revisione, v. Carnevale (2013, 12 ss.).

³⁰ Luciani (2014, 44 ss.), il quale ribadisce opinioni espresse già sotto il previgente art. 81 (cfr. Luciani, 1993, 53 ss.).

³¹ Nel senso della necessità di garantire una adeguata informazione preventiva, già Donati (1989, 1553).

La necessità di una previa conoscenza dell'impatto erariale delle decisioni condusse addirittura, sotto la Presidenza Baldassarre, all'istituzione, presso il Servizio Studi, di un apposito Ufficio per la documentazione e la quantificazione finanziaria³², incaricato proprio di valutare la potenziale incidenza delle pronunce della Corte costituzionale sul bilancio dello Stato³³. Nonostante la mancata predisposizione di adeguate risorse, tale sezione ha svolto per circa cinque anni una sorta di para-istruttoria, consistente in richieste di informazioni, soprattutto alla Ragioneria generale, la cui relazione conclusiva veniva allegata a quella predisposta dagli assistenti di studio. Tale scelta, peraltro, fu criticata all'epoca in quanto poco rispettosa del principio di collegialità, dal momento che si riteneva che comportasse l'assunzione, da parte del Presidente, del ruolo di *dominus* assoluto dell'istruttoria³⁴.

La relativa competenza è stata successivamente assorbita tra i compiti dell'Ufficio ruolo, il quale cura lo studio preliminare delle ordinanze di rimessione e dei ricorsi presentati dallo Stato e delle Regioni; non risulta, tuttavia, che si richieda oggi a tale Ufficio di svolgere una esatta quantificazione degli effetti finanziari delle decisioni di accoglimento, ma semplicemente di effettuare una segnalazione dell'esistenza di possibili conseguenze nel caso di declaratoria di illegittimità.

Allo stato attuale, dunque, sembra che gli unici strumenti conoscitivi a disposizione della Corte – oltre alle eventuali informazioni fornite dalle “parti” – siano canali informali (o a scarso livello di formalizzazione) oppure il ricorso – come accade di rado – ad ordinanze istruttorie³⁵.

A tale riguardo, il d.d.l. in esame intende aggiungere un secondo comma all'art. 13 della legge n. 87, il quale attualmente si limita a prevedere il potere della Corte *di disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti*.

Il testo proposto è il seguente: «La Corte dispone altresì *ordinanze istruttorie ai fini dell'acquisizione di dati e informazioni*. Nell'ipotesi in cui la soluzione della questione di legittimità costituzionale possa comportare *maggiori oneri o minori entrate* per la finanza pubblica, la Corte, anche su richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato o del rappresentante della Regione interessata, *ha facoltà di chiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio* di cui all'articolo 16 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, una *relazione sugli effetti finanziari* dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto dell'istanza o del ricorso» (corsivi aggiunti).

La disposizione appena riportata suscita una serie di osservazioni: in primo luogo appare lecito nutrire qualche dubbio sulla sua portata effettivamente innovativa. Il primo periodo, secondo cui la Corte può acquisire dati ed informazioni, non sembra aggiungere nulla di nuovo rispetto a quanto

³² Per tale denominazione v. Baldassarre (1996, 23).

³³ Cfr. Groppi (1996, 275 ss.).

³⁴ Groppi (1997, 249).

³⁵ Riferimenti in Ferro (2012, spec. 205 ss.).

già previsto dall'art. 12 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*. Tale ultima disposizione, infatti, con formula particolarmente ampia ed inclusiva, riconosce al Giudice delle leggi il potere di assumere "i mezzi di prova ritenuti opportuni", nel cui alveo senza dubbio rientrano dati ed informazioni di ogni genere. Si potrebbe obiettare che le *Norme integrative* costituiscono una fonte che non è nella disponibilità del legislatore e che, per quest'ultimo, l'unica possibilità di incidere sul diritto processuale costituzionale è quella di intervenire direttamente sulla l. n. 87. La premessa è senz'altro vera; non si comprende, tuttavia, da dove nasca l'esigenza di riprodurre un frammento di una norma più ampia, già esistente nell'ordinamento e, in particolare, in un sottosistema delle fonti (quale quello che regola la Corte costituzionale) già particolarmente disordinato.

Maggiore attenzione merita la seconda parte della (proposta di) disposizione, che attribuisce alla Corte la facoltà di chiedere al recentemente istituito Ufficio parlamentare di bilancio una relazione sugli effetti finanziari della eventuale dichiarazione di illegittimità (anche se non sembra dubbio che la Corte già oggi potrebbe chiedere tali informazioni, sulla base della disposizione delle *Norme integrative* già citata). La l. cost. n. 1 del 2012 – che, come è noto, ha novellato gli artt. 81, 97 e 119 Cost. – aveva previsto, all'art. 5, comma 1, lett. f), che la legge rinforzata di cui al nuovo sesto comma dell'art. 81 dovesse provvedere a istituire presso le Camere, «un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio». Tale organismo è stato puntualmente istituito, come Ufficio parlamentare di bilancio, dall'art. 16 della legge n. 243 del 2012: esso è costituito da un Consiglio di tre membri, nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere, «nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti», tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza in materia di economia e finanza pubblica. I membri durano in carica per sei anni e non possono essere confermati.

Sembra potersi ritenere che tale Ufficio – che pure è emanazione del Parlamento – possa fornire adeguate garanzie di indipendenza nella predisposizione delle informazioni necessarie alla Corte costituzionale. Resterà da vedere, in caso di approvazione del d.d.l., se esso effettivamente disporrà degli strumenti necessari ad assolvere ad un compito tanto delicato (che richiede, in primo luogo, la disponibilità di dati ed informazioni, spesso direttamente detenuti dalle amministrazioni).

Può anche segnalarsi rapidamente un problema di tecnica di redazione normativa: si fa riferimento, nel d.d.l., alle «disposizioni oggetto del ricorso o dell'istanza»; preferibile sarebbe indicare con più precisione gli atti introduttivi del giudizio costituzionale e, dunque, accanto al ricorso, nominare l'ordinanza di rimessione.

Al di là degli aspetti meramente tecnici, appare evidente che il problema dovrebbe essere inserito in un discorso più ampio, relativo allo stesso ruolo dell'organo di garanzia costituzionale. La Corte (così come la stessa Costituzione) non vive in una torre d'avorio ma è immersa nella realtà sociale del suo tempo. Da questo punto di vista, non può esservi dubbio che essa debba tenere conto degli effetti delle proprie pronunce, anche, seppur non esclusivamente, dal punto di vista finanziario. Sarebbe davvero irragionevole un diverso atteggiamento improntato al motto, che fu di Ferdinando I d'Asburgo, del *fiat iustitia et pereat mundus*. Lo rilevava già Panunzio nel suo intervento al Seminario del 1988 presso il Palazzo della Consulta, in cui ammoniva a non rincorrere obiettivi irrealizzabili che potrebbero pregiudicare quel tanto di giustizia costituzionale che è possibile ottenere in un dato momento storico³⁶.

Ciò premesso, tuttavia, non può non rilevarsi, con qualche preoccupazione, che il Giudice delle leggi rischia di essere costretto ad effettuare valutazioni, quali quelle relative al bilancio dello Stato, caratterizzate, al contempo, da un elevato tasso di complessità tecnica e di politicità, difficilmente riconducibili all'esercizio di una funzione giurisdizionale (per quanto peculiare). In relazione, in particolare, alle eventuali future pronunce di illegittimità differita, ci si potrebbe chiedere quale danno per l'erario giustifichi l'adozione di una tecnica siffatta e se si tratti di un ammontare predeterminato o variabile rispetto al diritto costituzionalmente garantito che occupa l'altro piatto della bilancia. Non solo: il Giudice delle leggi dispone degli strumenti per una valutazione complessiva dell'impatto che una determinata somma ha sul bilancio dello Stato? Si tratta, naturalmente, di alcuni dei molti quesiti che potrebbero essere posti in tema di contemperamento tra principi costituzionali ed esigenze finanziarie e ai quali non è possibile in alcun modo rispondere in questa sede.

È assai probabile, peraltro, che la previa determinazione degli effetti finanziari possa costituire un argomento fortemente suggestivo da mettere sul tavolo da parte dell'Avvocatura dello Stato, oltre a fornire la stura per successivi attacchi politici alla Corte costituzionale in caso di decisioni sgradite.

Se il d.d.l. in esame dovesse essere approvato, dunque, gli scenari sarebbero di particolare complessità: il Giudice delle leggi sarebbe chiamato, con ogni probabilità, a fare ulteriore esercizio di quella *saggezza* a cui si è fatto riferimento in dottrina³⁷.

3. L'introduzione della *dissenting opinion*

Tra le questioni ciclicamente dibattute in tema di giustizia costituzionale³⁸, tanto che la letteratura sul tema è ampia, vi è quella dell'introduzione della c.d. opinione dissenziente – la possibilità per ciascun giudice di manifestare, in modo pubblico e motivato, la propria divergenza di opinione rispetto alla

³⁶ Panunzio (1989, 281).

³⁷ Camerlengo (2011, 647 ss.).

³⁸ Di recente v., quale commento ad un'intervista del Presidente emerito Silvestri, De Luca (2014).

maggioranza del collegio – già proposta all'epoca dell'approvazione della legge n. 87 del 1953 e patrocinata con particolare vigore da Mortati anche nel decennio successivo³⁹. Tra i tentativi di introdurre questo istituto, peraltro non totalmente sconosciuto nell'esperienza della magistratura preunitaria⁴⁰, possono ricordarsi il d.d.l. cost. De Martino (ritirato prima ancora di essere distribuito)⁴¹, la proposta Rodotà del 1981⁴², oltre che i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali⁴³. Nel 2002 fu la stessa Corte costituzionale a riunirsi in sede non giurisdizionale per valutare un progetto messo a punto dalla propria Commissione studi e regolamenti già nel 1997: fu deliberato di non accoglierla e di mantenere lo *status quo*.⁴⁴

Nessuna innovazione è stata introdotta neanche negli anni successivi, tanto che, come unico (o quasi)⁴⁵ caso di opinione dissenziente manifestata all'esterno, può ancora oggi essere ricordata – non senza un certo gusto per il paradosso – una nota a sentenza di Virgilio Andrioli pubblicata su *Il Foro italiano*⁴⁶.

A livello istituzionale, invece, vi è, da ormai qualche tempo, quel dissenso che può essere intuito, quanto alla sua esistenza, ma che non viene dichiarato e resta privo di motivazione: si intende fare riferimento alla possibilità di sostituzione del giudice relatore per la redazione della sentenza⁴⁷. Tale sostituzione, peraltro, non è necessariamente indice di un dissenso, potendo essere disposta per altre ragioni (come, al contrario, «la coincidenza relatore-redattore non è indice di consenso»)⁴⁸. Per la prima volta, con la sentenza n. 393 del 2006, la Corte volle mettere espressamente in evidenza l'avvenuta sostituzione del giudice originariamente designato; ciò venne interpretato, all'epoca, come possibile indizio di una successiva introduzione dell'istituto del *dissent* in via pretoria⁴⁹, ad oggi non ancora avvenuta.

Il d.d.l. qui in commento prevede un nuovo quarto comma dell'art. 16 della l. n. 87 del 1953, dal seguente tenore: «I giudici dissenzienti possono esporre i motivi del loro dissenso in opinioni che sono pubblicate in calce alla sentenza»; tale intervento lascerebbe immutati i tre commi precedenti, i quali stabiliscono: 1) l'obbligo per i giudici non legittimamente impediti di intervenire alle udienze; 2) il *quorum* strutturale dell'organo (undici giudici); 3) la deliberazione delle

³⁹ Si v. Mortati (1964 e, soprattutto, 1966, 155 ss.).

⁴⁰ Sul tema del «voto di scissura», v. De Nitto (2002, 55 ss.) e dottrina ivi citata.

⁴¹ Cfr. Asprella (2012, 323)

⁴² Ricordata da Favaretto (2015, 6).

⁴³ Raggiugli in Panizza (1998, 200 ss.).

⁴⁴ Riferimenti più dettagliati sono riportati da Panizza (2004, 154 s.).

⁴⁵ Si veda L. Pace (2011, 98, nota 103).

⁴⁶ Così Proto Pisani (1995, 64).

⁴⁷ A norma dell'art. 17, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: «Dopo la votazione, la redazione delle sentenze e delle ordinanze è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente ad altro o a più giudici».

⁴⁸ Zagrebelsky-Marcenò (2012, 154).

⁴⁹ Così Ruggeri (2006).

decisioni in camera di consiglio, a maggioranza assoluta, da parte dei giudici che hanno partecipato a tutte le udienze e la prevalenza del voto presidenziale in caso di parità.

Tra le varie novità che il disegno di legge propone di introdurre nell'ordinamento, quella dell'opinione dissenziente è senz'altro la meno diffusamente argomentata nella relazione. Dopo aver ricordato la lunga discussione dottrinale, infatti, si spiega che la *dissenting opinion* aumenta la trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica e riduce il rischio di pronunciamenti non organici o contraddittori. Peraltro, i proponenti affermano che i tempi sarebbero maturi per una tale innovazione, con ciò replicando idealmente a quegli Autori che, in momenti storici diversi⁵⁰, hanno affermato che l'istituto del dissenso richiede una particolare stabilità nei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale.

Le considerazioni che suscita tale proposta sono molteplici e verranno qui solo accennate: esse riguardano, in primo luogo, l'*an* dell'introduzione della *dissenting opinion* e, in secondo luogo, il *quomodo*, nella duplice accezione della forma da utilizzare e delle concrete modalità con cui ciò viene previsto.

Sull'*an* è appena il caso di sottolineare che la relazione che accompagna il d.d.l. elenca, in modo peraltro non esaustivo, alcuni degli argomenti tradizionalmente richiamati da coloro i quali sono favorevoli all'introduzione di tale istituto. In altre parole, i proponenti non si pongono minimamente il problema – e ciò è comprensibile – dei numerosi argomenti che depongono in senso decisamente contrario all'introduzione del *dissent*, già ampiamente elencati dalla dottrina: senza pretesa di completezza, possono ricordarsi l'esposizione dei giudici ad attentati alla loro indipendenza, la possibile complessiva delegittimazione della Corte e delle sue singole pronunce, la possibile alterazione del libero convincimento dei giudici, in vista di futuri vantaggi, l'incidenza negativa sul carico di lavoro (a cui consegue il rischio della formazione di un nuovo arretrato), le eventuali conseguenze negative nel rapporto con i giudici comuni⁵¹. Non si vuole qui affermare radicalmente che tali argomenti siano destinati a prevalere nella comparazione con quelli che militano in senso favorevole: semplicemente si intende sostenere che essi meritano di essere considerati (e si auspica che ciò possa avvenire in sede di discussione parlamentare). Non solo: la forza di tali argomenti, a giudizio di chi scrive, è tale che l'eventuale decisione di procedere comunque all'introduzione dell'opinione dissenziente dovrebbe essere accompagnata da una disciplina tale da minimizzare l'impatto dei possibili effetti collaterali, come si dirà più avanti.

Passando al *quomodo*, è necessario interrogarsi su quale sia la fonte abilitata a introdurre l'opinione dissenziente nel nostro ordinamento. A tale riguardo le posizioni della dottrina sono estremamente variegata: in ogni caso

⁵⁰ Zagrebelsky (1995, 159), Camerlengo (2011, 676).

⁵¹ Per un'elencazione di tali argomenti, v. Anzon (1992, 333 s.), Panizza (1998, 80 ss.), Malfatti-Panizza-Romboli (2014, 79).

con bontà di argomenti, si è sostenuto, da parte di alcuni, che ciò debba avvenire necessariamente con legge costituzionale o di revisione costituzionale; da parte di altri che sia sufficiente la legge ordinaria (e i proponenti mostrano di aderire, seppur implicitamente, a tale tesi); ancora, si è detto che sarebbe idonea anche una riforma delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale; infine, si è altresì sostenuto che l'introduzione del *dissent* potrebbe avvenire direttamente in via giurisprudenziale⁵².

La citata quadripartizione oggettiva cela, quanto alla provenienza soggettiva, una sostanziale bipartizione: da un lato vi sono gli strumenti che sono nella disponibilità del Parlamento, in veste di legislatore ordinario o (di revisione) costituzionale, dall'altro quelli che appartengono direttamente al Giudice delle leggi. In questa sede interessa soltanto il primo corno dell'alternativa: è evidente, infatti, e non richiede particolari spiegazioni, che, ponendosi nella prospettiva dei proponenti, l'unico eventuale dubbio riguardasse la scelta tra d.d.l. ordinario e d.d.l. di revisione costituzionale.

A tal proposito possono qui ricordarsi le riflessioni di un'autorevole dottrina, che ritiene necessario il ricorso ad una legge di revisione costituzionale, giacché l'introduzione della *dissenting opinion* comporterebbe la modifica, in relazione al giudizio costituzionale, della «struttura di un atto che il legislatore designa con il nome di sentenza e che sotto questo nome ha sempre avuto nella tradizione giuridica dello Stato unitario italiano la fisionomia che adesso si vuole modificare»⁵³. Ancora, si potrebbe ritenere che l'istituto del *dissent* abbia diretta incidenza sull'indipendenza dei giudici (oppure sul loro *status* complessivamente inteso)⁵⁴, materia che, insieme a condizioni, forme e termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale è riservata, dal primo comma dell'art. 137 Cost., ad una legge costituzionale, essendo rimesse alla legge ordinaria «le altre norme necessarie per la costituzione ed il funzionamento della Corte» (art. 137, secondo comma). Si tratta, peraltro, di un argomento non condiviso dalla stessa Corte costituzionale, la quale – nella pronuncia n. 18 del 1989 – ha negato l'esistenza di un nesso imprescindibile tra indipendenza del giudice e segretezza (pronunciandosi sulla legittimità dell'art. 16 della l. n. 117 del 1988).

Non potendosi ulteriormente approfondire la questione, possono prospettarsi alcuni interrogativi ulteriori, relativi a quanto il d.d.l. in esame *non dispone*, nell'introdurre l'opinione dissenziente.

In primo luogo manca totalmente qualsiasi espresso riferimento alla *concurring opinion*: viene da chiedersi perché si intenda riconoscere dignità autonoma e espressa visibilità al ragionamento di quei giudici che dissentano dal dispositivo ma non a quelli che non si riconoscano nelle motivazioni, dal momento che si può anche ritenere che i propri colleghi, costituenti la maggioranza del collegio, abbiano fatto «la cosa giusta, per la ragione

⁵² Sul tema v. Panizza (1998, 182 ss.).

⁵³ Così Bartole (1995, 11).

⁵⁴ In questo senso Zagrebelsky (2009, 77).

sbagliata»⁵⁵. Vero è che questi giudici hanno la possibilità di chiedere al relatore di inserire uno specifico passaggio nella parte motiva, ma ciò è pur sempre sottoposto all'alea di un consenso della Corte (alea che invece non sussisterebbe per il giudice che voglia dissentire dal dispositivo). Inoltre, ciò potrebbe risultare contrastante con la volontà di rendere logicamente più coerente la motivazione delle sentenze costituzionali.

Tale apparente lacuna potrebbe essere superata, con una leggera forzatura, mediante un'interpretazione ampia dell'espressione «giudici dissenzienti», ritenendosi che il dissentire possa riguardare non solo il dispositivo ma anche la motivazione.

Non sembra inoltre pienamente convincente, come già si rilevava in dottrina, il mantenimento della prevalenza del voto presidenziale in caso di parità all'interno del collegio. L'introduzione dell'opinione dissenziente postula, infatti, l'assoluta parità – che si esprime nella conoscibilità – di tutte le opinioni, le quali sono pubblicate allo stesso modo dell'opinione maggioritaria⁵⁶. Non sembra casuale che la prevalenza del voto presidenziale non sia prevista per la Corte suprema federale statunitense (dove si registrano *plurality opinions*) né per il *Bundesverfassungsgericht*: l'art. 15, quarto comma, della legge sul funzionamento del Tribunale federale stabilisce, infatti, che, in caso di parità, non possa essere dichiarata l'illegittimità costituzionale⁵⁷. Al contrario, per quanto riguarda la Corte costituzionale austriaca, per la quale non sono previste opinioni dissenzienti, si è stabilito il criterio del voto dirimente del Presidente (con una differenza non di poco momento rispetto al nostro ordinamento, e cioè che il Presidente vota esclusivamente in caso di parità)⁵⁸.

Sembra altresì opportuno meditare sulla scelta di introdurre l'opinione dissenziente per tutte (o quasi, come si dirà) le competenze della Corte costituzionale. Con l'approvazione del d.d.l. in esame, infatti si passerebbe repentinamente *dalla totale segretezza alla totale pubblicità*: occorrerebbe invece domandarsi se le ragioni che militano a favore del *dissent* nei giudizi di legittimità costituzionale possano essere estese automaticamente ai giudizi resi nell'ambito dei conflitti di attribuzione intersoggettivi ed interorganici, oltre che ai giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo.

L'art. 16 è infatti inserito nel Capo I del Titolo II della legge n. 87 del 1953, il quale contiene le «Norme generali di procedura» e, come tale, non distingue tra i vari ambiti di intervento della Corte. La legge n. 352 del 1970, che disciplina lo speciale procedimento da seguire per i giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo, non detta specifiche disposizioni relative al momento della deliberazione: ciò comporta la generale applicabilità delle norme dettate

⁵⁵ La citazione, come è noto, è di T.S. Eliot, *Assassinio nella cattedrale*. Essa è stata utilizzata, di recente, quale titolo di un articolo, da A. Longo (2014).

⁵⁶ Così Bartole (1995, 7). *Contra* Panizza (1998, 236 ss.).

⁵⁷ «Bei Stimmgleichheit kann ein Verstoß gegen das Grundgesetz oder sonstiges Bundesrecht nicht festgestellt werden». Si tratta di una sorta di presunzione di legittimità costituzionale: sul tema sia consentito rinviare a Turturro (2015).

⁵⁸ Cfr. Olivetti (2003, 83).

dalla l. n. 87 (compresa, dunque, in caso di approvazione del d.d.l. in esame, la possibilità del dissenso). Resterebbe probabilmente ferma, invece, la segretezza delle opinioni nel caso di giudizi sulle accuse mosse nei confronti del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione. L'art. 28 del l. n. 20 del 1962, anche in caso di approvazione del d.d.l. in esame, manterrebbe il suo carattere di specialità – riguardando un solo particolare tipo di giudizio – che lo rende idoneo a resistere ad una eventuale legge generale successiva.

Da un punto vista più generale, desta perplessità l'introduzione del *dissent* in assenza di adeguati correttivi, non potendosi ignorare i problemi che tale innovazione potrebbe porre e che attengono alla necessità di scongiurare i rischi per l'indipendenza dei giudici.

Occorre infatti considerare che, nel nostro ordinamento, i giudici costituzionali non sono eletti a vita (o *during good behavior*)⁵⁹, e la più solida garanzia di indipendenza – per quanto concerne la durata del mandato – consiste nel divieto di una nuova elezione o nomina. Ciò comporta, tuttavia, che i giudici, cessato il novennio alla Corte, possano avere ulteriori ambizioni: il problema degli incarichi successivi alla scadenza del mandato, che dipendono da organi politici, è da tempo avvertito dalla dottrina ma non ha portato, per ora, ad alcuna espressa previsione normativa. In tale contesto, la segretezza delle opinioni manifestate all'interno della camera di consiglio costituisce presidio a tutela della libera manifestazione del convincimento dei giudici, tale da rendere sostanzialmente inutili eventuali posizioni strumentali ad obiettivi ulteriori (questo sempre che il segreto sia effettivamente tale).

Tale problema è noto anche a coloro i quali sostengono l'introduzione del *dissent*: tra di essi un illustre studioso (ed ex giudice) ha proposto di impedire la nomina di giudici giovani (nel senso di stabilire una età minima, come accade per il Capo dello Stato ex art. 84, primo comma, Cost.)⁶⁰. Un altro autorevole studioso ha invece invocato la contestuale introduzione del «divieto di assumere cariche, politiche e non politiche, per un certo periodo successivo alla scadenza del mandato di giudice costituzionale»⁶¹: si tratta delle già citate incompatibilità successive.

Ciò sembra confermare i dubbi rispetto ad una introduzione “secca”, non accompagnata cioè da idonei correttivi, dell'istituto in questione.

4. Il riconoscimento di un potere già auto-attribuito: la modulazione temporale degli effetti delle sentenze di accoglimento

Si accennava, in sede introduttiva, alle reazioni (anche) alla sentenza n. 10 del 2015, per quanto concerne, in particolare, il potere della Corte di “spostare” il termine di decorrenza degli effetti della pronuncia di accoglimento, un potere che non trova riscontro nel vigente dato normativo (costituito, come è

⁵⁹ Lo notava già Bartole (1995, 9).

⁶⁰ In tal senso Cassese (2009, 117).

⁶¹ Così Zagrebelsky (1995, 160).

noto, dagli artt. 136 Cost., 1 l. cost. n. 1 del 1948 e 30 l. n. 87 del 1953). Effettivamente, a differenza di quanto accade in altri ordinamenti⁶², l'armamentario che offre il diritto positivo appare piuttosto limitato.

Il Giudice delle leggi ha tuttavia ritenuto che il principio di retroattività degli effetti dell'accoglimento non sia privo di eccezioni e che anzi il potere di modulazione sia coerente con i principi costituzionali, dovendosi garantire la Legge fondamentale come un tutto unitario, in modo da assicurare *una tutela sistemica e non frazionata e impedire la tirannia di un valore nei confronti degli altri* (sent. n. 10 del 2015, n. 7 del *Considerato in diritto*).

Tali considerazioni sembrano essere condivise nel merito dai proponenti del d.d.l. in esame, i quali intendono intervenire proprio sull'art. 30, comma 3, della l. n. 87 del 1953, il quale prevede, nel suo testo originario (ed attuale), che le norme dichiarate incostituzionali *non possono avere applicazione* dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Ciò rimarrebbe vero, come regola generale, «salvo che la Corte non disponga una diversa modulazione dell'efficacia nel tempo della stessa decisione, a tutela di altri principi costituzionali» (così la proposta di modifica).

Si tratterebbe, apparentemente, della mera *positivizzazione* di un potere che la stessa Corte (e una parte della dottrina) ritiene già implicitamente assegnato al Giudice delle leggi. In realtà, a giudizio, di chi scrive, la questione è più complessa. È necessario, infatti, tenere a mente un fondamentale passaggio della sentenza n. 10, in cui la Corte costituzionale ha inequivocabilmente manifestato la consapevolezza della gravità della scelta di impedire il pieno dispiegarsi degli effetti dell'annullamento, scelta che impone l'applicazione di una norma riconosciuta come illegittima *ab origine* a rapporti ancora pendenti (compreso – e si tratta di un aspetto cruciale – quello che ha dato occasione all'incidente di costituzionalità).

Il Giudice delle leggi ha infatti sottolineato che, alla luce del generale principio della retroattività dell'accoglimento – e si potrebbe discutere se non si tratti invece di regola, come tale sottratta al bilanciamento – gli interventi di modulazione degli effetti debbano trovare giustificazione nella esigenza di evitare una situazione di «maggiore incostituzionalità»⁶³. Più in particolare, essi devono «essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: *l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali* i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia *limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco*». Come è stato autorevolmente osservato⁶⁴, la Corte ha sostanzialmente dichiarato la necessità di uno *strict*

⁶² V. la ricostruzione di Ruotolo (2000, 301 ss.).

⁶³ L'espressione, come è noto, è di Modugno (1989, 15). La Corte, nella sentenza n. 10, ha fatto riferimento alla necessità di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale determinasse effetti ancor più incompatibili con la Costituzione di quelli che hanno indotto a censurare la norma in questione.

⁶⁴ Anzon (2015^a, 9 s.).

scrutiny: tale espressione, come è noto, indica il più rigoroso *standard* di controllo utilizzato dalla Corte suprema statunitense – e dai giudici federali in generale – per giudicare della legittimità di determinate categorie di disposizioni, che incidono su diritti fondamentali o discriminano sulla base di «categorie sospette» (ad esempio, la razza). In questi casi – ecco l’analogia con il linguaggio utilizzato dalla Corte nella sentenza n. 10 – l’intervento normativo deve essere giustificato da un *compelling public interest* (un impellente interesse pubblico) e deve essere *narrowly tailored* (strettamente proporzionato)⁶⁵. Nel caso della modulazione degli effetti temporali, dunque, si assiste ad una singolare coincidenza tra controllore e controllato, la quale – nonostante ingeneri qualche dubbio sulla effettività del controllo stesso – suggerisce comunque la delicatezza del potere in questione. Il Giudice costituzionale, in altri termini, nell’auto-attribuirsi un potere assai significativo, si è contestualmente (e correttamente) preoccupato di stabilire alcuni paletti da non oltrepassare anzi, più precisamente, si è auto-imposto la necessità di giustificare l’esercizio (stabilendo un onere motivazionale particolarmente pregnante). È forse troppo severo, come è stato rilevato⁶⁶, il giudizio di D’Orazio secondo cui la persistente applicabilità di leggi incostituzionali è un «*monstrum* etico-giuridico»⁶⁷, ma è innegabile che si tratta di un *male* da contenere nei limiti di quanto strettamente necessario: la Corte costituzionale ha mostrato di averne piena consapevolezza.

Si può poi discutere se lo stesso Giudice delle leggi abbia effettivamente rispettato tali limiti nella sentenza n. 10, questione contestata da parte della dottrina, soprattutto per quanto riguarda il principio di proporzionalità⁶⁸; ma tale ragionamento, che non interessa ripercorrere in questa sede, si muove su un piano diverso e non intacca le importanti affermazioni di principio poc’anzi citate.

Di tali necessarie limitazioni non vi è traccia nel d.d.l. di modifica dell’art. 30: come visto, infatti, sembra sufficiente che il giudice costituzionale riconosca una mera esigenza di tutela, non altrimenti qualificata, di “altri” principi costituzionali; viene meno tanto la eventuale situazione di «maggiore incostituzionalità», quanto il carattere di necessità della scelta della modulazione e la sua stretta proporzionalità. Non solo: la previsione di una eccezione espressa – seppur tiene ferma la regola generale della retroattività – sembra consentire un uso maggiormente disinvolto di tale potere, sconsigliato quando, come accade ora, esso è sostanzialmente auto-attribuito e ritenuto implicito nella funzione della Corte costituzionale. Si tratta di un aspetto di cruciale importanza e che già era stato segnalato dalla dottrina: in particolare, si era effettivamente proposta l’introduzione del potere di modulazione degli effetti purché accompagnata dall’indicazione, per quanto necessariamente generica,

⁶⁵ Per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare ancora a Turturro (2015).

⁶⁶ Ruggeri (1989, 67).

⁶⁷ D’Orazio (1989, 395) ed ivi il rinvio ad altra opera dello stesso A.

⁶⁸ Si v. in particolare Bin (2015, par. 4).

delle «ragioni che possono determinare la limitazione degli effetti delle decisioni di incostituzionalità»⁶⁹. Nel d.d.l. in esame invece, come visto, appare esclusivamente un riferimento – davvero troppo vago – ad “altri” principi costituzionali; non è chiaro, tra l’altro, se questa “alterità” vada riferita ai principi costituzionali che hanno fondato l’annullamento o al principio di retroattività delle decisioni di accoglimento.

A tale riguardo, sembra opportuno evidenziare che, nonostante il generico richiamo ad altri principi costituzionali, ciò che sta veramente a cuore ai proponenti (come emerge nettamente dalla relazione) è il bilancio dello Stato, nel quadro dei vincoli europei (e ora anche costituzionali).

Peraltro l’introduzione di tale disposizione – sulla cui necessità è lecito nutrire qualche dubbio – avrebbe forse potuto accompagnarsi alla previsione del c.d. premio di cattura (*Egreiferpraemie*), istituto previsto in altri ordinamenti (per esempio in Austria)⁷⁰, che consente alle parti del giudizio principale di giovare degli effetti della pronuncia di accoglimento. È pure vero – e la questione andrebbe meditata – che, in tale esperienza, il premio di cattura opera automaticamente nell’ambito di un sistema che, fedele all’impostazione del suo illustre inventore⁷¹, non prevede, in via di principio, la retroattività dell’accoglimento, il quale invece produce di norma gli effetti propri dell’abrogazione.

In ogni caso, una tale soluzione sembrerebbe di dubbia praticabilità alla luce del “nuovo” testo dell’art. 30 (i.e. quello che risulterebbe dall’approvazione del d.d.l. in esame): esso sembrerebbe riconoscere infatti alla Corte la possibilità di una modulazione su base temporale e non anche personale.

Non si ignorano, peraltro, i problemi di disparità di trattamento che si porrebbero – nel caso di attribuzione del “premio di cattura” – rispetto a situazioni giuridiche sostanzialmente analoghe: in questi casi la Corte sarebbe chiamata a disporre il più possibile la riunione dei diversi giudizi pendenti al momento della decisione, per ampliare la platea dei beneficiari, ma ciò potrebbe comunque lasciar fuori tutta una serie di rapporti giuridici (d’altro canto, se – ovviamente è una situazione concretamente irrealizzabile – si riuscisse ad allargare le situazioni a cui si applica l’annullamento sino a ricomprenderle tutte, sarebbe inutile procedere alla modulazione degli effetti).

È evidente che si tratta di un tema particolarmente complesso e che richiede un approfondimento che non è possibile in questa sede: si vuole qui sottolineare la necessità di garantire effettività al diritto di agire in giudizio, riconosciuto ormai da tempo quale principio supremo del nostro ordinamento costituzionale (come ribadito di recente nella sentenza n. 238 del 2014). A tale riguardo, non può non rammentarsi che, nell’occasione in cui la Corte

⁶⁹ Così Ruotolo (2000, 355).

⁷⁰ Si v. Huppmann (2000, 150), il quale sottolinea anche come sia consentito alla Corte di estendere gli effetti delle proprie sentenze oltre il caso che ha dato origine al controllo.

⁷¹ V. Kelsen (1981, ed. or. 1928, 191). Si sottolinea, per amor di precisione, che lo scritto citato è successivo rispetto all’entrata in vigore della Costituzione austriaca.

costituzionale è andata più vicina ad attivare lo strumento dei controlimiti nei confronti del diritto (allora) comunitario, fu proprio in relazione a quelle pronunce della Corte di giustizia che limitavano temporalmente gli effetti delle decisioni pregiudiziali di (in)validità. In tale circostanza, il nostro organo di garanzia costituzionale riconobbe la legittimità, in astratto, del potere di modulazione degli effetti dell'annullamento, ma aggiunse: «il diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubiti della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe quindi essere deciso con l'applicazione di una norma riconosciuta illegittima»⁷².

Sembra opportuno evidenziare, infine, che nell'estendere i poteri della Corte in questo campo, il legislatore giocherebbe *pro domo sua*. Non si condivide qui, infatti, quanto è stato affermato da attenta dottrina in occasione del Seminario di studi sugli effetti temporali delle decisioni della Corte, tenutosi presso il Palazzo della Consulta nel 1988. L'Autore, in particolare, riteneva assai improbabile una modifica dell'art. 30 della l. n. 87 del 1953 nel senso ora percorso dal d.d.l. in esame (e il fatto che sino ad oggi ciò non si sia verificato sembra confermare la bontà della intuizione). Tuttavia, ciò veniva argomentato sulla base della convinzione che «nell'epoca degli attacchi agli organi e agli istituti di garanzia, è difficile prevedere la disponibilità del potere politico ad adottare una misura che finirebbe per aumentare gli spazi di manovra dell'organo di garanzia *par excellence*»⁷³.

Non vi è dubbio, a nostro avviso, che il potere di modulazione costituisca un ampliamento (per quanto pleonastico, alla luce della sentenza n. 10) degli spazi operativi della Corte ma è parimenti innegabile che, ogni volta che esso viene attivato, non si crei un conflitto con il legislatore. Tale potere, infatti, è volto unicamente a ridurre l'impatto dell'*azione della Corte* sull'*azione del legislatore*. Ci spieghiamo meglio: come è noto, la regola è la "retroattività" dell'accoglimento, fatti salvi i rapporti esauriti (con la nota eccezione in materia penale, che qui tralasciamo). Una diversa modulazione – salvo immaginare una fantasiosa ed improbabile iper-retroattività idonea a travolgere il giudicato – non può che ridurre l'arco temporale in cui la norma incostituzionale cessa di produrre i suoi effetti e, conseguentemente, ampliare quello in cui essa continua definitivamente a regolare i rapporti giuridici che rientrano nel suo ambito di applicazione.

⁷² Sent. n. 232/1989, n. 4.2 del *Considerato in diritto*. Lo nota, tra gli altri, anche Pinardi (2015, 230).

⁷³ Così Luciani (1989, 108).

Conclusivamente, a seguito di queste brevi osservazioni, permangono perplessità sia sul metodo (più precisamente, sull'*occasio legis*) sia sul merito del d.d.l. A.S. 1952.

Quanto al metodo, la natura schiettamente reattiva della proposta di legge – non applicandosi al campo dei rapporti tra organi costituzionali il terzo principio della dinamica⁷⁴ – induce a nutrire più di qualche dubbio sulla sua bontà.

Con riferimento al merito, in particolare, i problemi che aprirebbe l'eventuale approvazione del disegno di legge, nel testo predisposto dai proponenti, inducono a ritenere opportuna, quantomeno, una più approfondita riflessione su di esso (se non, addirittura, il suo sostanziale abbandono), soprattutto per quanto concerne l'introduzione del *dissent* e del potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento (profili sui quali, come visto, sembrano prospettabili riserve sia sull'*an* che sul *quomodo*).

Inoltre, la natura formalmente estensiva dei poteri della Corte (nuovi poteri istruttori, facoltà per i singoli giudici di esternare il proprio dissenso, potere di modulare gli effetti) presenta, dal punto di vista sostanziale, un carattere fortemente ancipite, idoneo a esporre il giudice costituzionale ad ulteriori attacchi (per il mancato utilizzo delle nuove facoltà e dei nuovi poteri) rispetto a quelli già subiti nel recente passato.

Può anche ipotizzarsi, tuttavia, che il progetto di legge in esame non verrà portato avanti nel suo *iter* e che l'intento dei proponenti fosse – con singolare inversione dei ruoli – sostanzialmente monitorio, onde esercitare qualche forma di pressione nei confronti del giudice costituzionale rispetto ad una questione tanto delicata quale effettivamente è quella degli effetti sul bilancio dello Stato delle pronunce di accoglimento.

Al contrario, il d.d.l. in esame potrebbe essere discusso e approvato, e si potrebbe anche immaginare che i proponenti siano effettivamente mossi da buone intenzioni: è appena il caso di rammentare, però, dove può talvolta condurre, almeno secondo Marx⁷⁵, una strada così lastricata.

** Dottorando della Scuola dottorale internazionale di Diritto ed Economia *Tullio Ascarelli* – Sezione *Sistemi punitivi e garanzie costituzionali* (area *Diritto costituzionale*), con sede presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre. Indirizzo e-mail: andreaturturro@gmail.com.

⁷⁴ Secondo il quale ad ogni azione corrisponde una reazione eguale e contraria.

⁷⁵ Marx [1956, 210 (ed. originale 1867)].

Riferimenti bibliografici

- Aa. Vv. (1993), *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè
- Aa. Vv. (2014), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, a cura di L. Califano e C. Colapietro, Napoli, Editoriale scientifica
- Anzon, A. (1992), *Per l'introduzione dell'opinione dissenziente dei giudici costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1992, fasc. 2
- Anzon Demmig, A. (2015^a), *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *RivistaAic.it*, n. 2
- Anzon Demmig, A. (2015^b), *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio costituzionale*, settembre
- Asprella, C. (2012), *L'opinione dissenziente del giudice*, Roma, Aracne
- Balboni, E. (2015), *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*
- Baldassarre, A. (1996), *Prove di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in Aa. Vv., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Torino, Giappichelli,
- Barbera, A. (2015), *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *RivistaAic.it*, n. 2
- Bartole, S. (1995), *Opinioni dissenzienti: problemi istituzionali e cautele procedurali*, in Aa. Vv., *L'opinione dissenziente*, a cura di A. Anzon, Milano, Giuffrè
- Bin, R. (2015), *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*
- Bin, R.-Bergonzini, C. (2006), *La Corte costituzionale in Parlamento*, in Aa. Vv., *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, Napoli, Edizioni scientifiche italiane
- Camerlengo, Q. (2011), *La saggezza della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3
- Carnevale, P. (2013), *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *RivistaAic.it*, n. 1
- Carnevale, P. (2015), *La declaratoria di illegittimità costituzionale "differita" fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto pubblico*, n. 2

Cassese, S. (2009), *Intervento senza titolo*, in Aa. Vv., *Come decidono le Corti costituzionali (e altre Corti). How Constitutional Courts make decisions*, a cura di P. Pasquino e B. Randazzo, Milano, Giuffrè

Cerri, A. (2008), *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Milano, Giuffrè

Colapietro, C. (1996), *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, Cedam

Crisafulli, V. (1984), *Lezioni di diritto costituzionale, II.2 L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, Padova, Cedam, 1984

D'Orazio, G. (1966), *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè

D'Orazio, G. (1989), *Il legislatore e l'efficacia temporale delle sentenze costituzionali (nuovi orizzonti o falsi miraggi?)*, in Aa. Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè

De Luca, P. (2014), *Che fine ha fatto l'introduzione dell'opinione dissenziente? Suggestioni a partire da un'interessante risposta del Presidente emerito G. Silvestri*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

De Nitto, A. (2002), *In tema di opinioni dissenzienti nell'esperienza delle Corti italiane*, in Id., *Diritto dei giudici e diritto dei legislatori*, Argo, Lecce

Donati, F. (1989), *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*

Esposito, M. (2015), *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, Maggio

Favaretto, C. (2015), *Le conseguenze finanziarie della decisione della Corte costituzionale e l'opinione dissenziente nell'A.S. 1952: una reazione alla sentenza n. 70/2015*, in *Osservatorio sulle fonti*

Ferro, G.A. (2012), *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, Giappichelli

Groppi, T. (1996), *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in Aa. Vv., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Torino, Giappichelli

Groppi, T. (1997), *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè

Huppmann, R. (2000), *La giustizia costituzionale in Austria*, in Aa. Vv., *Esperienze di giustizia costituzionale*, Tomo I, a cura di J. Luther, R. Romboli e R. Tarchi, Torino, Giappichelli

Kelsen, H. (1981), *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale) [1928]*, in Id., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè

Lieto, S. (2015), *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

Longo, A. (2014), «*La cosa giusta, per la ragione sbagliata*»: qualche spunto (e qualche perplessità) a partire dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 26821/2014, in *Osservatorio costituzionale*, novembre

Luciani, M. (1989), *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni '90*, in Aa. Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè

Luciani, M. (1993), *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in Aa. Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè

Luciani, M. (2014), *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Aa. Vv., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè

Malfatti, E.-Panizza, S.-Romboli, R. (2014), *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino, Giappichelli

Martines, T. (2000), *Il Presidente della Corte costituzionale* [1981], in Id., *Opere*, Tomo II. *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè

Marx, K. (1956), *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, Libro I, vol. I¹ [ed. originale 1867], Roma, Edizioni Rinascita

Messineo, D. (2015), «*Accadde domani*»: l'illegittimità costituzionale ipotetica di un seguito legislativo mancato nella sentenza della Corte costituzionale sulla "Robin Tax", in *Forum di Quaderni costituzionali*

Modugno, F. (1989), *Considerazioni sul tema*, in Aa. Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè

Modugno, F.-Celotto, A.-Ruotolo, M. (2004), *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2004)*, Torino, Giappichelli

Mollica Poeta, L. (2014), *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in www.gruppodipisa.it

Morrone, A. (2015), *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10

Mortati, C. (1964), *Prefazione*, in Aa. Vv., *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, a cura di C. Mortati, Milano, Giuffrè

Mortati, C. (1966), *Considerazioni sul problema dell'introduzione del «dissent» nelle pronunce della Corte costituzionale italiana*, in Aa. Vv., *La giustizia costituzionale*, a cura di G. Maranini, Firenze, Vallecchi Editore

Olivetti, M. (2003), *La giustizia costituzionale in Austria (e in Cecoslovacchia)*, in Aa. Vv., *La giustizia costituzionale in Europa*, a cura di M. Olivetti e T. Groppi, Milano, Giuffrè

Pace, L. (2011), *La dissenting opinion. Considerazioni storico-comparatistiche*, in Aa. Vv., *Momenti di storia della giustizia*, a cura di L. Pace, S. Santucci e Giu. Serges, Roma, Aracne

Panizza, S. (1998), *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino

Panizza, S. (2004), *Lo status dei giudici costituzionali*, in Aa. Vv., *La composizione della Corte costituzionale*, a cura di A. Anzon, G. Azzariti e M. Luciani, Torino, Giappichelli

Panunzio, S. P. (1989), *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità progressiva ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in Aa. Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè

Pinardi, R. (2015), *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*, fasc. 1

Proto Pisani, A. (1995), *Appunti sull'opinione dissenziente*, in Aa. Vv., *L'opinione dissenziente*, a cura di A. Anzon, Milano, Giuffrè

Pugiotto, A. (2015), *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

Romboli, R. (2015), *L'«obbligo» per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

Ruggeri, A. (1988), *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore: premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica*, Milano, Giuffrè

Ruggeri, A. (1989), *Vacatio sententiae, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in Aa. Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè

Ruggeri, A. (2006), *La Consulta e il dissent ostentato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

Ruggeri, A.-Spadaro, A. (2014), *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, Giappichelli

Ruotolo, M. (2000), *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, Cedam

Ruotolo, M.-Careda, M. (2015), *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *RivistaAic.it*, n. 2

Salerno, G.M. (2015), *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10

Sterpa, A. (2015), *Una «lettura intergenerazionale» della sent. n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 10

Turturro, A. (2015), *Scrutinio stretto e presunzione di illegittimità nel controllo sulle leggi*, in *www.gruppodipisa.it*

Zagrebelsky, G. (1993), *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in Aa. Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè

Zagrebelsky, G. (1995), *Intervento senza titolo*, in Aa. Vv., *L'opinione dissenziente*, a cura di A. Anzon, Milano, Giuffrè

Zagrebelsky, G. (2005), *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi

Zagrebelsky, G. (2009), *La Corte costituzionale italiana*, in Aa. Vv., *Come decidono le Corti costituzionali (e altre Corti). How Constitutional Courts make decisions*, a cura di P. Pasquino e B. Randazzo, Milano, Giuffrè

Zagrebelsky, G.-Marcenò, V. (2012), *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali