

**Note a margine di Corte cost. n. 10 del 2015:  
uno sguardo al merito (e alle fonti)**

di Chiara Bergonzini\*  
(27 aprile 2015)

(in corso di pubblicazione in “Quaderni costituzionali”)

La sentenza n. 10 del 2015 passerà agli annali per i suoi inediti profili processuali e in particolare per l'auto-attribuzione in via interpretativa, da parte della Corte, del potere di limitare l'efficacia temporale delle proprie decisioni, arrivando ad escluderne l'applicabilità nello stesso giudizio *a quo*. Le conseguenze e i potenziali rischi per il sistema di giustizia costituzionale di una simile tecnica decisoria – a maggior ragione se con essa si dovesse inaugurare un nuovo filone giurisprudenziale – sono subito balzati al centro del dibattito dottrinale, come emerge dai contributi raccolti in questo volume. Ma le criticità originate dalla sentenza non sembrano circoscrivibili nei confini processuali: al contrario, allargando la prospettiva al merito della decisione, le preoccupazioni di ordine generale aumentano.

In estrema sintesi, la sentenza in discorso dichiara illegittima una disposizione di natura tributaria (la cd. *Robin Hood Tax*), introdotta con decreto-legge (il n. 112 del 2008) sotto forma di “addizionale” sui sovra-profitti realizzati da alcuni settori dell'industria petrolifera. In realtà essa costituisce, secondo la Corte, una vera e propria maggiorazione della complessiva imposizione fiscale, posta a carico di una sola categoria di contribuenti in modo irragionevole e sproporzionato, e perciò incostituzionale per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.: fin qui, la decisione appare coerente con la giurisprudenza in materia tributaria, che in questa sede si può solo menzionare.

Ai limitati fini di queste riflessioni, il problema è che la censura arriva a distanza di quattro anni dall'ordinanza di rimessione, datata 2011, e a sette anni dall'entrata in vigore della disciplina, che nel frattempo ha ovviamente prodotto effetti, cioè entrate erariali per diversi miliardi di euro. Di fronte a tale dato di fatto, pur avendo accertato l'illegittimità *ab origine* della “addizionale” impugnata, la Corte ritiene di doversi fare carico delle eventuali conseguenze finanziarie di una sentenza di accoglimento “secca”, che «determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.», perché «l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari» provocherebbe «uno squilibrio nel bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale [...] e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime» (p.to 8 *Diritto*). Si pone, inoltre, la necessità di evitare «una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole», perché il meccanismo del divieto di traslazione sui consumatori degli oneri indotti dall'imposta, pur previsto dalla disciplina della cd. *Robin Tax*, non ha funzionato; pertanto, un'eventuale restituzione delle somme riscosse da parte dello Stato avrebbe finito per rimborsare soggetti che in realtà ne avevano già scaricato i costi. Si sarebbe così determinato, «in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli», «un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.» (p.to 8 *Diritto*). Di qui l'esigenza di procedere ad un bilanciamento – la cui impostazione appare di per sé discutibile – tra la garanzia dei diritti dei contribuenti assoggettati alla “addizionale” illegittima, da un lato, e quella dell'equilibrio di bilancio dall'altro lato, risolto modulando nel tempo la prima a presidio del secondo. Da ciò, in definitiva, origina la legittimazione della

Corte a manipolare le stesse regole che presidiano la sua attività, per evitare che la dichiarazione di illegittimità determini «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (p.to 7 *Diritto*).

La forzatura delle regole processuali non sembra avere prodotto, tuttavia, risultati soddisfacenti. Sul versante della tutela dei diritti l'obiettivo è sicuramente mancato, dato che il sacrificio imposto ai contribuenti, pur dichiarato illegittimo addirittura *ab origine*, non può essere ristorato con la restituzione delle somme già versate: i ricorrenti hanno dunque ragione, ma si dovranno accontentare della «parziale soddisfazione» (p.to 7 *Diritto*) di non pagare più in futuro. Ma pure sull'altro versante, quello del bilancio, la Corte riesce solo in parte ad evitare le ricadute, perché se è vero che fa salve le entrate già riscosse, è anche vero che rende comunque necessario trovare coperture sostitutive per il futuro: se si tiene presente che già secondo la legge di contabilità (l. 196 del 2009, artt. 10 e 11), e *a fortiori* dopo la riforma costituzionale del 2012, l'equilibrio del bilancio deve essere valutato su un orizzonte almeno triennale, l'effetto finanziario della sentenza, seppur attenuato, non è affatto neutro, ma solo rinviato.

Se poi si guarda agli argomenti utilizzati, le perplessità aumentano, con particolare riferimento a due profili.

Ci si riferisce, in primo luogo, al passaggio della motivazione (p.to 8 *Diritto*) in cui la Corte incardina la necessità stessa del bilanciamento, cioè l'affermazione secondo cui una dichiarazione di illegittimità "secca" avrebbe comportato la necessità di una «manovra finanziaria aggiuntiva», con tutte le paventate conseguenze sui principi di solidarietà e di eguaglianza. Tale affermazione apre infatti diversi interrogativi, a partire da uno di fondo: su quali dati è basata la conclusione relativa alle conseguenze finanziarie? E poi: perché gli effetti della sentenza avrebbero dovuto essere necessariamente affrontati con una manovra "aggiuntiva" e non assorbiti nell'ordinaria gestione della politica economica? Su questi aspetti la sentenza è del tutto apodittica, data l'assenza di qualsiasi riferimento ad attività istruttorie, per le quali di certo il tempo non era mancato, e che pure sarebbe stato auspicabile svolgere – ed esporre – in modo trasparente, viste la complessità tecnica della questione e la delicatezza dei temi implicati. Inoltre: anche ammesso che i primi due quesiti possano trovare una risposta indiretta all'interno della motivazione (rispettivamente nei riferimenti alle «istruttorie e indagini conoscitive» dell'Autorità garante, p.to 6.4 *Diritto*, e alle «previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime», p.to 8 *Diritto*), perché mai le conseguenze di un'eventuale manovra aggiuntiva avrebbero dovuto automaticamente identificarsi con una «irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio degli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole» (p.to 8 *Diritto*)? La possibilità che in corso di gestione si verificano diverse situazioni che si traducono in spese ulteriori rispetto a quelle iscritte in bilancio è fisiologica e non certo inedita; che essa possa derivare da decisioni del Giudice costituzionale è addirittura previsto dalla legge di contabilità (art. 17, co. 13, l. 196 del 2009). La gestione dei maggiori oneri sopravvenuti, tanto più se dell'ammontare di diversi miliardi di euro, non dovrebbe essere una scelta squisitamente politica? Al netto del divieto di indebitamento (art. 81, c. 2, Cost.), il legislatore – *rectius*, il Ministro dell'economia e la Ragioneria Generale dello Stato – avrebbe avuto diverse opzioni, compresa quella di riformulare la disposizione in modo costituzionalmente conforme, coinvolgendo nel "recupero" degli importi la medesima categoria che «potrebbe aver beneficiato di una congiuntura favorevole» e tenendo salva la fascia più debole della popolazione, senza con ciò intaccare il principio di eguaglianza: è la stessa Corte a stabilire, nella prima fase del giudizio di ragionevolezza, che «lo scopo perseguito dal legislatore», cioè un prelievo differenziato, «in astratto [...] appare senz'altro legittimo» (p.to 6.5 *Diritto*). Oltre che, si potrebbe aggiungere, compatibile con il principio di progressività ex art. 53 Cost., pure richiamato in motivazione (p.to 6.2 *Diritto*).

L'altro profilo che merita attenzione è il ripetuto riferimento alla crisi economica e soprattutto l'uso che dello stesso viene fatto nello svolgersi della motivazione. Il primo richiamo alla «notoria situazione di emergenza economica» compare nel p.to 5 del *Considerato in diritto*, ed è impiegato per escludere la violazione dei requisiti di adozione del decreto-legge ex art. 77 Cost.; il «presupposto di fatto» della «complessa congiuntura economica» ricompare nel passaggio relativo al sindacato di ragionevolezza (p.to 6.5 *Diritto*), come «elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato»; infine, la «perdurante crisi economica e finanziaria» contribuisce a giustificare la limitazione degli effetti temporali della sentenza (p.to 8 *Diritto*).

La motivazione si sviluppa insomma, sin dalle sue premesse, in un contesto emergenziale, nel quale sembra restare prigioniera, nonostante le evidenze fattuali e costituzionali raffigurino ormai lo scenario opposto. Da un lato, infatti, è acclarato che la difficile situazione socio-economica nazionale non rappresenta (più) una mera contingenza prodotta dalla Grande Crisi, ma è destinata, purtroppo, a protrarsi a tempo indefinito; dall'altro lato, il nuovo impianto costituzionale modellato nel 2012 non consente (più) di considerare il ricorso a misure di rigore finanziario come una soluzione-tampone e perciò transitoria; al contrario, esso è destinato a divenire la modalità ordinaria di gestione delle politiche economiche, soprattutto a fronte dei gravosi impegni assunti dall'Italia immettendo nel proprio ordinamento (l. n. 243 del 2012) le cd. regole del debito e della spesa, di matrice europea.

Eppure, ancora nel 2015 la Corte fa ricorso ad argomenti scivolosi come le «esigenze finanziarie eccezionali dello Stato» (p.to 6.4 *Diritto*) nel tentativo di scongiurare ammanchi rilevanti nel bilancio pubblico, avventurandosi in valutazioni che non le competono e per le quali non è tecnicamente attrezzata, con tutti i rischi che ne conseguono. E ciò non perché il bilanciamento operato a monte dal legislatore, in sede di approvazione della disciplina normativa, si sia rivelato, com'è nella fisiologia del sistema, sbagliato, ma perché esso non è stato nemmeno tentato; perché la fretta di rastrellare risorse ha condotto alla redazione di norme che, sotto un *brand* accattivante e pur con una *ratio* teoricamente condivisibile, sono innanzitutto *scritte male*, guardando solo alle immediate esigenze di cassa e senza alcuna considerazione per gli altri interessi coinvolti. Il decisore pubblico, seguendo una tendenza ormai consolidata (e non certo esaurita), ha legiferato d'urgenza e si è poi disinteressato della questione, salvo tornarvi per ampliare l'ambito di applicazione della "addizionale", aggravando il problema di costituzionalità (p.to 3 *Diritto*). Se si esce dal singolo caso e si inquadra la sentenza n. 10 del 2015 in un contesto più ampio, l'impressione che se ne trae è che anche in materia economico-finanziaria si stia verificando quel fenomeno di supplenza rispetto al legislatore già visto in altri settori dell'ordinamento, e che finisce per scaricare il peso di decisioni squisitamente politiche sulle spalle di istituzioni che, per quanto solide, sono strutturalmente vocate a svolgere compiti diversi.

Nella sentenza in esame, la Corte costituzionale ha avuto gioco facile nel liquidare le questioni relative ai primi due parametri invocati dal giudice *a quo*, cioè l'art. 77 e l'art. 23 Cost. (p.to 5 *Diritto*), richiamando la propria granitica giurisprudenza. Ma se si concorda che alla base di questioni come quella relativa alla cd. *Robin Tax* stia innanzitutto un problema di fonti del diritto, allora è proprio su quel piano, e rispetto a quei parametri, che andrebbe individuata la soluzione, recuperando il valore prescrittivo delle disposizioni costituzionali sulla separazione dei poteri, per stabilire definitivamente il divieto di ricorrere alla decretazione d'urgenza – almeno – nella gestione della politica economica. I precedenti giurisprudenziali, com'è noto, non mancano. Nuovi percorsi interpretativi potrebbero trarre spunto dall'espressa menzione degli "eventi eccezionali" contenuta nel nuovo co. 2 dell'art. 81 Cost.. In questa prospettiva, come già segnalato in dottrina, si potrebbe mettere a valore anche la stessa tecnica decisoria di limitazione *pro futuro* degli

effetti delle decisioni inaugurata con la sentenza n. 10 del 2015, per costringere i decisori pubblici a (ri)assumersi pienamente la responsabilità delle scelte che condizionano la sopravvivenza stessa del sistema, senza mettere a rischio la tenuta dell'ordinamento giuridico.

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali