

La sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione

Glauco Nori*

(26 maggio 2015)

1 - La *politica economica* sta assumendo un nuovo rilievo nell'ambito giuridico..

Come *politica economica* in genere si intende l'attività di programmazione con la quale al sistema economico, considerato nel suo complesso, si dà l'orientamento giudicato utile. Si fissa un obiettivo al quale arrivare, in un tempo programmato, tenendo conto di quanto consente la posizione del momento. E' una politica di settore che come tutta la politica generale secondo la Costituzione è di competenza del Governo, nei limiti fissati dalla legge, di cui i Ministri sono responsabili collegialmente sotto la direzione del Presidente del Consiglio (art.95 Cost.).

Anche la Corte costituzionale ha avuto occasione di occuparsene. Nella sentenza n.574/1988, richiamandosi a suoi precedenti, ha ribadito che il legislatore ordinario deve seguire criteri che concilino le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva "sulla base di valutazioni politico-economiche *incensurabili in questa sede*" (il corsivo è aggiunto), che è poi il carattere di tutto quello che può essere definito politico.

La Corte ha ripreso l'argomento, anche se non in forma espressa, con la sentenza n.143/1995 (sul c.d. prelievo fiscale sui depositi bancari) dove la costituzionalità della norma è stata vista, "in relazione a siffatte caratteristiche", sul fatto "che il tributo in esame è un'imposta straordinaria connotata da modalità eccezionali ed in inserita in un contesto di misure finanziarie di carattere generale". Quando si dispone una operazione, complessa e coordinata, per una politica finanziaria di emergenza, la singola misura eccezionale, che contribuisce all'equilibrio complessivo, secondo la Corte non è soggetta ad una verifica autonoma di legittimità costituzionale.

Una delle conseguenze è che, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica e di riforma economico-sociale e "in attuazione del principio unitario " dell'art.5 Cost., lo Stato può emettere norme vincolanti nei confronti delle Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, malgrado la loro autonomia sia garantita da leggi costituzionali (sent. n.425/2004).

2 - La Corte ci è ritornata recentemente con la sentenza n.10/2015 sulla c.d. *tobin tax*.

In via subordinata, nel caso di dichiarazione di legittimità costituzionale, era stato richiesto che non fosse consentita la restituzione delle imposte pagate in quanto inserite in bilanci, verificati dalla Commissione Europea, già portati ad esecuzione.

Richiamato un suo precedente (sent. n.260/1990) secondo il quale è con gradualità che si deve procedere "nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale", la Corte ha aggiunto che "ciò vale a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 ... che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n.88 del 2014). L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari determinerebbero ... uno squilibrio del 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... Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo delle normativa impugnata finirebbero per richiedere.... una irragionevole redistribuzione della ricchezza... Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire... determinerebbe una ulteriori irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra diversi

soggetti che operano nello stesso settore petrolifero . La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi di diritto in gioco... Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico, e gli obblighi comunitari e internazionali connessi... “.

La Corte ha così spiegato perché limitava nel tempo gli effetti della sentenza. Anche se non è richiamato, sembra che abbia seguito un principio analogo a quello dell'art.264 TFUE.

3 – Nella sentenza la limitazione temporale degli effetti è prospettata come esercizio del potere decisorio della Corte. Non sembra che si possa dare per scontato.

La Corte ha riconosciuto (sent. n. 260/1990) che “le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione della loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di *un'insindacabile discrezionalità politica* (il corsivo è aggiunto), esigono un particolare e sostanziale rispetto da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza della Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio”.

La insindacabilità comporta l'esclusione di verifiche dal punto di vista giuridico. Come *politico* è il potere, *politica* è anche la responsabilità che è del Parlamento per la parte normativa ed del Governo per quella di programmazione e di attuazione.

Non se ne deve trarre la conseguenza che una legge, che incide sul bilancio, non sia soggetta alla verifica della Corte, ma solo che, dichiarata la illegittimità costituzionale, si verifichi se resti pregiudicata la “unitarietà e globalità” del bilancio.

Per la sfasatura temporale tra entrata in vigore della norma e giudizio della Corte costituzionale la dichiarazione di incostituzionalità non incide sui bilanci di riferimento, già chiusi ed in gran parte attuati, ma su quello in corso e quasi sempre sui successivi: un programma di vera politica economica non si esaurisce in un solo anno.

Nel decidere su norme di rilievo finanziario la Corte dovrebbe verificare se operino singolarmente o all'interno di una manovra complessa, composta da più interventi coordinati tra loro. Nel secondo caso, se dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale le entrate o le spese ne risentissero in misura tale da squilibrare il programma nel quale la norma è inserita, dovrebbe dosare la sua decisione in modo da non sconfinare nella politica economica (per un certo periodo di tempo gli Uffici della Corte provvedevano anche alla verifica degli effetti finanziari delle sue sentenze). E' quello che la Corte ha fatto con la sentenza n.10/1015. Rilevato che “l'impatto macroeconomico” delle restituzioni avrebbero determinato “uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva”, la Corte le ha escluse dagli effetti della sua sentenza. Con questa limitazione temporale la Corte si è mantenuta nei limiti dei suoi poteri; non ha operato al loro interno, ma ne ha osservato il limite esterno per non invadere la sfera riservata ad altri organi costituzionali dello Stato.

Sarebbe il caso che su questo argomento la Corte prendesse una posizione precisa, chiarendo se la politica economica sia un settore al quale non ha accesso o vi possa intervenire limitando, quando lo ritiene necessario, gli effetti delle sue decisioni.

5 – Provvedere alla copertura col bilancio in corso o con i successivi è anche essa una questione di politica economica. Dati gli importi, caricarli su un solo bilancio potrebbe richiedere una rielaborazione, se non impossibile, certamente molto difficile in momenti

come l'attuale. In ogni caso a decidere dovrebbe essere il Governo, insieme al Parlamento "essendo frutto [anche essa] di un'insindacabile discrezionalità politica" che esige "un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale". I termini della questione sono diventati più stringenti dopo l'adozione della moneta unica europea.

Compete oggi alla Commissione Europea la verifica della compatibilità dei bilanci nazionali con i vincoli comunitari. Se, per la situazione del momento, fosse richiesto dalla Commissione, come sembra stia accadendo, di provvedere integralmente col bilancio dell'anno in corso, l'intervento della Corte diventerebbe ancora meno giustificabile. Gli effetti della sua decisione cadrebbero sotto la verifica di compatibilità comunitaria da parte di un organo sul quale non ha giurisdizione e la Corte verrebbe ad assumere una posizione centrale nella politica economica, almeno quella dell'anno in corso.

Con la sentenza n.70/2015 la Corte non si è riproposta la questione. Si deve presumere che non abbia visto incoerenze con la sentenza n.10/2015.

I motivi, non espressi, non sembra che possano essere trovati dalla parte dello Stato. In entrambi i casi gli effetti retroattivi della sentenza avrebbero determinato un grave squilibrio di bilancio ai sensi dell'art.81 Cost. La differenza va ricercata, pertanto, dalla parte dei ricorrenti. Nel caso della *robin tax* interessate erano imprese, dotate dal punto di vista finanziario, per le quali la mancata restituzione avrebbe comportato solo una riduzione di utili. Nel secondo erano pregiudicate pensioni di importo tale da non assicurare l'adeguatezza richiesta dall'art.38 Cost.. La diversa decorrenza degli effetti sarebbe giustificata dalla differenza degli interessi coinvolti.

Sembra che la Corte lo abbia presupposto quando ha lamentato che nel d.l. ci fosse un richiamo solo generico alla "contingente situazione finanziaria, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi", mancanza non rimediata nemmeno in sede di conversione attraverso una documentazione tecnica. La norma avrebbe potuto, pertanto, essere legittima se motivata. L'operazione, per essere di politica economica, era fondata su scelte di discrezionalità politica insindacabili (sent. n.260/1990); una motivazione non sarebbe stata necessaria, ma solo opportuna sul piano politico. Per essere coerente con la sua giurisprudenza, la Corte dovrebbe avere inteso la ragionevolezza come un limite costituzionale anche della politica economica, come una cornice all'interno della quale dovrebbe mantenersi.

Se questa fosse stata la sua prospettiva, avrebbe dovuto tenere conto di un ulteriore elemento di fatto. E' soprattutto per il futuro che il trattamento pensionistico produce i maggiori vantaggi diretti perché consente di fare fronte alle nuove spese. Per il passato, anche se con rinunce, si è già sopperito alle necessità fondamentali. Questo non significa che non si debba tenere conto degli interessi che sono stati lesi, ma che nel bilanciamento con quelli pubblici contrapposti assumono un peso diverso.

Se la Corte si fosse proposta la stessa domanda alla quale aveva risposto con la sentenza n.10, avrebbe dovuto mettere a confronto gli interessi dei pensionati alla integrazione per un periodo che, bene o male, avevano superato, con la stabilità finanziaria (la "contingente situazione finanziaria" richiamata nel d.l.), perseguita con una operazione della quale la norma dichiarata illegittima costituiva uno degli elementi portanti.

Il diritto fondamentale ad avere i mezzi sufficienti per fare fronte alle esigenze future di vita potrebbe avere un valore comparativo superiore a quello rivolto al passato, quando quelle esigenze sono superate. La comparazione avrebbe potuto, pertanto, portare a conclusioni diverse. Mancata l'indagine, non è possibile dedurre se la Corte abbia ritenuto la piena equivalenza tra le due posizioni o se la questione non se la sia posta. Non essersela posta fa pensare che la Corte ritenga di potersi occupare anche di politica economica.

L'equivocità della situazione, che si è venuta a creare, dovrebbe fare prendere in considerazione l'esame preventivo della Corte anche sulle leggi che incidono sulla politica economica che le modifiche costituzionali in corso consentono in qualche caso.

* Docente a.c. nell'Università di Ancona, già Avvocato dello Stato.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali