

La modulazione nel tempo delle decisioni della Corte costituzionale: un'occasione mancata dalla riforma c.d. Renzi-Boschi?*

Erik Furno**

(1° settembre 2016)

Sommario: 1. La giustizia costituzionale e la riforma c.d. Renzi-Boschi. 2. Tendenze al superamento dei vincoli della funzione giurisdizionale: la sentenza n.1 del 2014. 3. Le cc.dd. sentenze di spesa: la decisione n.10 del 2015. 4. Le sentenze nn.70 e 178 del 2015. 5. Conclusioni.

1. La giustizia costituzionale e la riforma c.d. Renzi-Boschi.

In tempi di referendum confermativo (*recte*: oppositivo) e di riforma costituzionale¹, che incide anche il titolo VI della parte seconda della nostra Carta costituzionale relativo alle garanzie costituzionali, mentre non si è ancora sopito il dibattito sulla criticata sentenza n.10 del 2015², riemerge l'esigenza di rammodernare e rendere più flessibili lo strumentario processuale della Corte costituzionale.

Se, infatti, la novella costituzionale aggiunge all'art.134 della Costituzione una nuova ed inusuale competenza qual è quella del sindacato preventivo di legittimità sulle leggi elettorali³, snaturando il ruolo di organo di chiusura della nostra Corte⁴ in funzione di una

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Legge cost. 12 aprile 2016, pubblicato sulla G.U. , Serie Speciale, n.88 del 15 aprile 2016.

Il disegno di legge costituzionale c.d. Renzi-Boschi, dal nome dei suoi presentatori, il Presidente del Consiglio dei ministri Renzi ed il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento on. Boschi, reca «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*». Licenziato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014, tale disegno venne approvato in prima deliberazione con emendamenti al testo governativo dal Senato l'8 agosto 2014 (A.S. n.1429) e poi trasmesso alla Camera (A.C. n.2613), che lo approvò a sua volta con ulteriori modificazioni il 10 marzo 2015. Sempre in prima deliberazione, venne nuovamente approvato dal Senato il 13 ottobre 2015 (A.S. n. 1429-B) e poi dalla Camera l'11 gennaio 2016 (A.C. n.2613-B). Seguì l'approvazione in seconda deliberazione da parte del Senato il 20 gennaio 2016 (A.S. n.1429-D) e da parte della Camera il 12 aprile 2016 (A.C. n.2613-D).

Sia consentito rinviare, tra gli sterminati commenti che la riforma ha provocato, ad AA.VV., *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?* (a cura di A. LUCARELLI e F. ZAMMARTINO), in corso di pubblicazione per i tipi di Giappichelli, ed ai numerosi richiami ivi racchiusi, tra cui, limitatamente al tema della giustizia costituzionale, se si vuole, E. FURNO, *La giustizia costituzionale alla luce della riforma c.d. Renzi-Boschi*.

² Corte cost., 11 febbraio 2015, n.10, in *Consulta Online*, con il dibattito sul seguito di tale decisione ed i numerosi commenti ivi riportati, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della c.d. *Robin Hood Tax*, introdotta dall'art.81, commi 16,17 e 18, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n.133. Tale normativa prevedeva un prelievo fiscale ulteriore, nell'ambito dell'imposta sul reddito delle società (IRES), qualificato come "addizionale", pari al 5,5%, da applicarsi alle imprese petrolifere che avessero registrato ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente. Inoltre la normativa censurata faceva divieto di traslazione dell'imposta sui prezzi al consumo (comma 18) e disponeva la vigilanza sul rispetto di tale disposizione da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

³ L'art.73, primo comma, della Costituzione, è stato così sostituito dall'art.13 della legge cost. 12 aprile 2016: «*Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso*

sua maggiore politicità⁵, ben avrebbe potuto il legislatore costituzionale cogliere l'occasione per definire la problematica dei limiti temporali delle decisioni di accoglimento, così come disegnata dal combinato disposto dell'art.136 Cost.⁶, dell'art.1 della legge cost. n.1 del 1948⁷ e dell'art.30, terzo comma, della legge n.87 del 1953⁸, alla luce dei recenti indirizzi della Corte costituzionale.

2. Tendenze al superamento dei vincoli della funzione giurisdizionale: la sentenza n.1 del 2014.

Al riguardo è controverso se l'orientamento del Giudice delle leggi che esclude l'efficacia retroattiva della norma incostituzionale in alcune singole pronunce (sentt. nn.1/2014 e 10, 70 e 178 del 2015⁹) rappresenti una palese violazione da parte della stessa Corte di regole non disponibili, con conseguente svilimento del giudizio *a quo* a mero strumento per l'instaurazione del giudizio di costituzionalità, oppure se la modulazione degli effetti

motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata».

All'art.134 della Costituzione, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente: «La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art.73, secondo comma».

⁴ Secondo A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino 2014, 125, occorre riaffermare « la politicità della Costituzione e, conseguentemente, la centralità della legislazione nelle decisioni di bilanciamento di valori costituzionali », per cui « quello dei custodi della Costituzione è solo un ruolo di chiusura ».

⁵ R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale e la sua incidenza sulla oscillazione del pendolo verso l'« anima politica » della Corte costituzionale*, in *Questione giust.*, n.2/2016, 127 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni cost.*, n.1/2016, 39 ss.; S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice. Nelle leggi elettorali con "bollino di costituzionalità" il rischio della riduzione della Costituzione a ideologia*, in *Questione giust.*, n.2/2016, 117 ss., specie 122.

⁶ Art.136, primo comma, Cost.: « Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione »

⁷ L'art.1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n.1, recante « Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale », prescrive che « La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione ».

⁸ L'art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n.87, recante « Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale », dispone che « Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ».

Secondo A. PACE, *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2014, 4809 ss., specie 4812, non vi sarebbe alcuna discrasia con l'art.136 Cost. in quanto la retroattività della sentenza di accoglimento potrebbe ritenersi già implicita nello stesso art.136, specie se letto in combinato disposto con l'art.24 Cost.

Secondo T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed. (a cura di G. SILVESTRI), dall'art.136 Cost. deriverebbe esclusivamente l'efficacia *pro futuro* delle sentenze dichiarative d'incostituzionalità, mentre l'opzione per il sindacato incidentale di costituzionalità avvenne con l'art.1 della legge cost. n.1 del 1948 e, soprattutto, con la formulazione dell'art.30 della legge ordinaria n.87 del 1953, che avrebbe « reso insostenibile il sistema delineato dall'art.136 della Costituzione » (così G. ZAGREBELSKY- V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 350).

⁹ Tranne la storica decisione n.1 del 2014 in materia elettorale, le altre costituiscono tutte sentenze c.d.« di spesa », cioè decisioni che, secondo le ordinarie modalità caducatorie, avrebbero provocato danni rilevanti al bilancio dello Stato rispettivamente nei settori tributario, pensionistico e del pubblico impiego.

temporali da parte dei giudici costituzionali non incrinò il nucleo costituzionale del sistema incidentale¹⁰ e, come tale, sia del tutto percorribile.

Da un lato, non vi è dubbio che la Corte, in assenza di espressa disciplina costituzionale e legislativa della materia, presente invece in altri ordinamenti¹¹, non abbia il potere di manipolare temporalmente l'efficacia della declaratoria di incostituzionalità di una norma¹², tanto è vero che è stato presentato anche un disegno di legge¹³, che prevede l'aggiunta al terzo comma dell'art.30 della legge n.87 del 1953 di un' opportuna precisazione (« *salvo che la Corte non disponga una diversa modulazione dell'efficacia nel tempo della stessa decisione, a tutela di altri principi costituzionali*»). Dall'altro, però, il Giudice delle leggi ha dato vita ad un indirizzo innovativo, che, escludendo l'efficacia retroattiva di singole pronunce¹⁴, tenta di sopperire in via giurisprudenziale alle discrasie e/o, comunque, alla scarsa limpidezza del disposto normativo.

E' accaduto, infatti, che la giurisprudenza costituzionale, a partire dal finire degli anni '80, quando non a caso sono iniziate le prime preoccupazioni per la tenuta dei nostri conti pubblici, si è dimostrata sempre più attenta alle conseguenze non solo economiche delle sue decisioni, preoccupandosi di sterilizzare *pro preterito* e/o di differire nel futuro le decisioni di accoglimento¹⁵, in modo da attutirne gli effetti più devastanti per l'ordinamento

¹⁰ C. PINELLI, *Il giudice e la legge*, in www.rivistaaic.it, n.3/2016, 18 luglio 2016, 12-13.

¹¹ Nella Repubblica federale tedesca il *Bundesverfassungsgericht* vanta un ricco strumentario di tecniche decisorie per quanto attiene gli effetti nel tempo: sentenze di compatibilità con la Costituzione, interpretative di conformità (*verfassungskonforme Auslegung*), sentenze di appello (*Appellentscheidung*), distinte in : con norma "ancora costituzionale" (*noch verfassungsmässige*), con norma incostituzionale ma non nulla (*Fristsetzung*), e di incompatibilità (*Unvereinbarkeit*) e di nullità assoluta (*Nichtigkeit*). V. al riguardo G. CERRINA FERONI, *Giurisdizione costituzionale e legislatore nella Repubblica federale tedesca. Tipologie decisorie e Nachbesserungspflicht nel controllo di costituzionalità*, Torino 2002, *passim*, e E. BERTOLINI, *Le sentenze del Bundesverfassungsgericht, tipologie ed effetti*, in D. BUTTURINI- M. NICOLINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli 2014, *passim*.

La Costituzione austriaca prevede, all'art.140, V comma, che la Corte austriaca possa stabilire il termine a partire dal quale la legge perda efficacia (c.d. *Fristsetzung*), termine estensibile fino a diciotto mesi, ma salvaguarda le parti che hanno dato origine alla questione, nei cui confronti la sentenza sarà comunque efficace (c.d. *Ergreiferpraemie* o « premio di cattura»: v. R. HUPPMANN, *La giustizia costituzionale in Austria*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, (a cura di J. LUTHER- R. ROMBOLI- R. TARCHI), Torino 2000, I, 150, a cui sia consentito rinviare per ulteriori riferimenti).

¹² In dottrina M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni d'incostituzionalità*, Milano 1993; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano 1993; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze d'incostituzionalità. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Padova 1997; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova 2000; C. PANZERA, *Interpretare, manipolare, combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli 2013, 241-261, e D. BUTTURINI- M. NICOLINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, cit.

¹³ Disegno di legge A.S. 1952, presentato in data 9 giugno 2015 dalla sen. Lanzillotta, recante « 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».

¹⁴ Sentenze nn.1 del 2014 e 10, 70 e 178 del 2015.

¹⁵ Trattasi delle cc.dd. sentenze di «incostituzionalità sopravvenuta e/o differita e/o progressiva», caratterizzate nel dispositivo dalla clausola « *dal momento in cui* ».

e l'impatto sul bilancio dello Stato, quelli, cioè, che un'autorevole dottrina definisce gli ostacoli « politici » alla funzione della Corte di dichiarare l'incostituzionalità di una legge¹⁶.

Di recente, la stessa Corte nella generosa¹⁷ sentenza n.1/2014¹⁸, che ha annullato il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale n.270/2005, per l'eccessiva sproporzione tra voti e seggi resa possibile dalla mancanza di una soglia, e le liste bloccate, per la lesione della libertà di voto degli elettori, a cui veniva preclusa la scelta dei propri rappresentanti, è stata costretta, per neutralizzare gli effetti della decisione e salvaguardare la legislatura in corso, a differenziare gli effetti *pro futuro* in virtù del « principio fondamentale della continuità dello Stato »¹⁹, bilanciandolo²⁰ *pro preterito* con l'altro « principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art.136 Cost. e dell'art.30 della legge n.87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio "che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida"(sentenza n.139 del 1984)²¹»²².

¹⁶ A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 23 e 24 novembre 1988, Milano 1989, 53 ss.

¹⁷ Per quanto attiene all'ampliamento delle basi di accesso al giudizio incidentale di costituzionalità. Al riguardo A. POGGI, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n.1 del 2014*, in www.forumquadernicostituzionali.it, gennaio 2014, S. GIANELLO, *La legge elettorale davanti alla Corte costituzionale: alcune riflessioni a margine della sentenza n.1/2014*, in *Astrid Online*, gennaio 2014, 5 ss., E. OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in www.costituzionalismo.it, n.2/2013, e S. LIETO, *Per un incremento di latitudine del controllo di costituzionalità. Estensione del concetto di giurisdizione per l'accesso in via incidentale*, in www.rivistaaic.it, n.1/2014.

¹⁸ Corte cost., 13 gennaio 2014, n.1, in *Giur. cost.*, n.1/2014, 1 ss., ed ivi le note di G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale* (27); A. A. DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento « creativo » della Corte costituzionale* (34); A. D'ANDREA, *La « riforma » elettorale « imposta » dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di « governabilità » dell'ordinamento* (38); A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?* (47); E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della « zona franca »* (54), con l'ampio dibattito che ne è seguito (629 ss.), nonché, *ex multis*, AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di alcune disposizioni della l. n.270 del 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it; R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 5 maggio 2014; G. SERGES, *Sentenze costituzionali e dinamica delle fonti*, Napoli 2015, 152 ss.; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla "storica" sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n.3/2013, 5 ss.; S. LIETO- P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 26 marzo 2014.

¹⁹ Punto 7 del Cons. dir.

²⁰ Secondo P.A. CAPOTOSTI, *Dibattito*, cit., in *Giur. cost.*, 2014, 654, la Corte « sembra operare una sorta di bilanciamento tra opposti principi costituzionali – quello appunto di continuità delle Camere e quello di retroattività delle decisioni di annullamento – ma sarebbe interessante approfondire quanto il Giudice delle leggi sia il *dominus* della disciplina costituzionale dei processi che si svolgono di fronte ad esso, tanto da poterne derogare talvolta l'efficacia temporale ».

²¹ Punto 7 del Cons. dir.

²² Secondo G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n.1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2959 ss., specie 2985, « Suscita scandalo il fatto che questo Parlamento e il governo ch'esso sostiene con l'avallo del presidente della Repubblica, si ritengono legittimati a proseguire la corsa fino a quella che sarebbe la scadenza normale della legislatura, essendosi posti, addirittura, l'obiettivo di cambiare la Costituzione (così, Alessandro Pace, in diverse sedi, tra cui *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *La Repubblica*, 26 marzo 2014) ».

In altri termini, il Giudice delle leggi, da un lato, invoca il principio di continuità dello Stato, per cui è « fuori di ogni ragionevole dubbio (...) che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali»²³.

Dall'altro, sul presupposto che « le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti»²⁴, “salva” le elezioni svoltesi nel 2013 e gli atti successivamente compiuti dalle Camere, facendoli rientrare nel novero dei c.d. rapporti esauriti.

E come se la Corte, priva di uno strumento processuale che il legislatore non le ha ancora fornito, regoli da sé la modulazione degli effetti temporali della decisione di accoglimento, in modo da non travolgere gli atti posti in essere « in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto»²⁵.

Il Giudice delle leggi ben può trovarsi di fronte alla necessità di limitare nel tempo gli effetti delle proprie decisioni, sia quando la dichiarazione di illegittimità produca conseguenze ancora più gravi della eliminazione della norma incostituzionale²⁶, sia quando la decisione rischi di paralizzare la continuità delle funzioni di organi costituzionali indefettibili, con conseguente alterazione della vita stessa dell'ordinamento²⁷, sia infine quando la stessa decisione provochi aggravii insostenibili per il pubblico erario in violazione dell'art.81 Cost.²⁸.

²³ Punto 7 del Cons. dir.

²⁴ Punto 7 del Cons. dir.

²⁵ Punto 7 del Cons. dir.

²⁶ Già F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 13 ss., specie 15, rinveniva l'esigenza di tali pronunce nel compito della Corte di « eliminare bensì le leggi incostituzionali dall'ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incostituzionalità». Anche M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, ivi, 105 ss., prospettava una soluzione in cui gli effetti retroattivi potessero venir meno nell'ipotesi che potessero produrre un male maggiore di quello provocato dal mantenimento nell'ordinamento di una legge incostituzionale.

²⁷ Così anche G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in www.rivistaqic.it, n.1/2014, specie 8 ss., che ascrive tra le prime quelle decisioni che fissano in un momento preciso la data di decorrenza della efficacia della decisione e la indicano puntualmente nel dispositivo (le c.d. sentenze di “incostituzionalità differita” o con effetti solo *pro futuro*). V. ad esempio Corte cost. nn.266 e 501 del 1988, nn.50 e 398 del 1989, nn.1 e 124 del 1991, n.416 del 1992; in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale v. la sentenza n.370 del 2003 e le sentenze nn.13 e 423 del 2004.

²⁸ V. gli scritti raccolti nel volume AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art.81, ultimo comma, della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi presso la Consulta in data 8 e 9 novembre 1991, Milano 1993, e più di recente AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi presso la Consulta in data 22 novembre 2013, Milano 2014, con riferimento alla ipotesi in cui la limitazione dell'efficacia retroattiva delle decisioni sia funzionale alla salvaguardia dell'equilibrio di bilancio.

Lo scopo che si prefigge il Giudice delle leggi mediante l'utilizzo delle più svariate tecniche decisorie²⁹ è quello di riconoscere l'illegittimità costituzionale di una norma, senza creare un vuoto normativo (il c.d. *horror vacui*³⁰), tale che, in assenza del sollecito intervento del legislatore, si determini la lesione di diritti fondamentali dei cittadini o si arresti la vita dell'ordinamento, per cui occorre far salvi gli effetti della disciplina incostituzionale, anche se non ancora esauriti, e/o modularne le conseguenze *pro futuro*.

Negano la possibilità che la Corte moduli nel tempo gli effetti delle proprie decisioni, senza una previa modifica dell'art.136 Cost., quegli Autori che si richiamano alla rigidità di tale norma, che «non statuisce circa l'efficacia della sentenza (a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione), ma, *direttamente ed esclusivamente*, della sorte della norma dichiarata costituzionalmente illegittima»³¹.

Di contro, è stato autorevolmente sostenuto che «in assenza di qualsivoglia norma che formalizzi un *potere* della Corte di determinare gli effetti delle sue pronunce, è l'interpretazione sistematica della Costituzione (e delle fonti sottordinate) che consente alcuni temperamenti della rigidità degli effetti delle pronunce di accoglimento»³².

3. Le cc.dd. sentenze di spesa: la decisione n.10 del 2015.

²⁹ Tra le diverse tecniche decisorie sperimentate dai giudici costituzionali occorre ricordare le sentenze di "incostituzionalità sopravvenuta" o di "incostituzionalità progressiva", di "costituzionalità provvisoria" o di rigetto "precario" con monito ultimativo, di "incostituzionalità differita" e/o di "incostituzionalità accertata ma non dichiarata", oltre alle decisioni "additive di principio" o "di meccanismo", a quelle sostitutive ed, in generale, alle decisioni manipolative. Per una ricostruzione delle tipologie delle sentenze dichiarative di incostituzionalità M. R. MORELLI, *Funzioni della norma costituzionale. Meccanismi di attuazione. Procedure di garanzia. Il sistema italiano di giustizia costituzionale*, Napoli 2000, *passim*.

³⁰ R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano 2007, *passim*.

³¹ Così testualmente A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 66 ss. In senso conforme G. D'ORAZIO, *Il legislatore e l'efficacia temporale delle sentenze costituzionali (nuovi orizzonti o falsi miraggi?)*, ivi, 345 ss., A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, cit., 53 ss., e S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 27 ss.

³² M LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n.3/2016,12, ammette l'ipotesi della regolazione da parte della Corte laddove la retroazione degli effetti dell'accoglimento produrrebbe un *vulnus* per un altro, concorrente, principio costituzionale.

La tendenza giurisprudenziale risulta ancor più evidente nella sentenza n.10 del 2015³³, laddove la Corte si (auto)attribuisce il potere di limitare l'efficacia delle proprie decisioni di accoglimento. Con tale arresto viene, infatti, espressamente dichiarato che « *Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti*»³⁴.

In concreto, il timore che l'applicazione del principio della retroattività delle decisioni possa provocare effetti devastanti per l'ordinamento spinge la Consulta ad affermare che il ruolo affidatole « *come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n.13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro*»³⁵.

Quindi, l'esigenza di evitare una potenziale maggiore incostituzionalità impone alla Corte di manipolare la tipicità della decisione di accoglimento, in modo da annullare l'effetto retroattivo della pronuncia (nella specie, la restituzione dei versamenti tributari): ciò in quanto l'applicazione retroattiva della dichiarazione d'incostituzionalità implicherebbe «

³³ Corte cost., 11 febbraio 2015, n.10, in *Giur. cost.*, 2015, 44 ss., con note di A. ANZON DEMMIG, *La Corte "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, ivi, 67 ss.; E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n.10/2015. Nuova dottrina oennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, ivi, 79 ss.; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n.10/2015*, ivi, 90 ss.; L. GENINATTI SATE', *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale*, ivi, 99 ss. Tale decisione ha generato una valanga di commenti, fra cui si segnalano, tra gli altri e senza alcuna pretesa di esaustività, S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra"*, in *Consulta Online*, 2015/1, 232 ss.; P. VERONESI, *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n.10/2015*, in www.forumquadernicostituzionale.it, 3 aprile 2015; A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n.10/2015*, in www.rivistaaic.it, n.2/2015; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"* in www.federalismi.it, n.4/2015, 1 ss.; I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n.10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, n.1/2015, 1 ss.; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n.10 del 2015)*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 9 aprile 2015; L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 23 aprile 2015; F. COCOZZA, *Un salomonico equilibrio tra "giusta misura" e "decisione" nella sentenza n.10/2015. La Corte costituzionale "vestale" dei conti pubblici tra i guasti del funambolismo finanziario ed il miraggio di politiche pro-concorrenziali*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 26 aprile 2016; M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 3 aprile 2015; S. PANIZZA, *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 30 aprile 2015; P. CARNEVALE, *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 *Dir. pubbl.*, n.2/2015, 389 ss..

³⁴ Punto 7 del Cons. dir.

³⁵ *Eo loco*.

anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art.81 Cost.»³⁶, poi « un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt.2 e 3 Cost.»³⁷ ed, infine, « una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.»³⁸.

Il tutto è funzionale al Giudice delle leggi per dichiarare la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime *pro futuro* e, cioè, « dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione»³⁹, nel dichiarato scopo di impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà »⁴⁰ e consentire al legislatore di « provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n.40 del 2014, n.266 del 2013, n.250 del 2013, n.213 del 2008, n.384 del 1991 e n.1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi»⁴¹.

Così opinando, il tema della disponibilità degli effetti delle sentenze di accoglimento diventa allora « un problema di bilanciamento e dunque di ragionevolezza; un problema, insomma, di diritto costituzionale sostanziale riguardante il merito della decisione della Corte (...) che impone all'interprete giudizi di prevalenza»⁴².

Detto diversamente, « se si accetta l'idea che in Costituzione esistono principi che possono fungere da limite al normale retroagire delle sentenze di accoglimento⁴³(...)»⁴⁴ non

³⁶ Punto 8 del Cons. dir.

³⁷ *Eo loco*.

³⁸ *Eo loco*.

³⁹ Punto 8 del Cons. dir., parte finale.

⁴⁰ *Eo loco*.

⁴¹ *Eo loco*.

⁴² C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 39 ss., part. 44., richiamato anche da M. RUOTOLO e M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in www.rivistaaic.it, n.2/2015, specie 18.

⁴³ C. MEZZANOTTE, *op. cit.*, 18, richiama all'uopo l'art.81 Cost., «interpretato secondo la sua *ratio* che è quella del mantenimento dell'equilibrio finanziario», e l'art.97 Cost., che pone il valore del buon andamento della pubblica amministrazione.

⁴⁴ In senso critico alla sentenza R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 27 aprile 2015, che evidenzia come l'opera di bilanciamento (tra principio di retroattività ed equilibrio del bilancio) tocchi in realtà le regole processuali, poste a fondamento della stessa giurisdizione costituzionale, che vietano ai soggetti dell'applicazione del diritto di applicare la legge una volta che sia stata dichiarata incostituzionale. Anche R. ROMBOLI, *L'«obbligo» per il giudice di applicare nel processo a quo la norma incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 6 aprile 2015, 3, osserva che utilizzare le regole processuali come principi significa « negare l'esistenza di un diritto processuale costituzionale e la funzione in via di principio attribuita e riconosciuta alle regole processuali, togliendo loro qualsiasi, reale significato, una volta che la violazione delle stesse può sempre essere giustificata e legittimata attraverso il richiamo (...) «alla ragionevolezza del mezzo prescelto»».

può negarsi che il compito di individuarli e di saggiarne la durezza in rapporto agli altri principi che vengono di volta in volta in considerazione» competa al giudice delle leggi⁴⁵.

Come autorevolmente sostenuto in dottrina, « se alla Corte è consentito di disporre sugli effetti normativi dovrebbe esserle parimenti riconosciuto il potere implicito di disporre sugli effetti temporali, con l'unico limite rappresentato dall'indisponibilità degli effetti futuri, sancito dall'art.136 Cost.»⁴⁶.

Secondo il Giudice delle leggi, tale (auto)proclamato potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni, costituendo un'eccezione al principio generale della retroattività come risultante dagli artt.136 Cost. e 30 della legge n.87 del 1953 (*rectius*: trattandosi di una sostanziale disapplicazione di quest'ultima norma⁴⁷), non è illimitato, ma deve essere sempre vagliato « *alla luce del principio di stretta proporzionalità*»⁴⁸, che la Corte rinviene nella specie in due diversi 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*»⁴⁹.

Non manca però chi contesta spettare alla stessa Corte di disporre delle conseguenze della declaratoria di incostituzionalità: secondo Zagrebelsky, ad esempio, la Corte si occupa della «dichiarazione» di illegittimità di una disposizione, ma non può «gestire» gli effetti che ne conseguono, né estendendoli, né circoscrivendoli⁵⁰.

⁴⁵ Significative le parole di S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità « sopravvenuta », incostituzionalità « progressiva » ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 273 ss., specie 284-285: « se ci sono (...) dei valori costituzionali che occorre bilanciare nel giudizio di costituzionalità delle leggi ed il cui bilanciamento può *ragionevolmente* giustificare, in certi casi, la contrazione o la eliminazione della efficacia retroattiva di talune sentenze di accoglimento, meglio è allora che il bilanciamento sia esplicito e, soprattutto, adeguatamente *motivato*. Meglio che sia manifesto quale è il valore in funzione del quale la retroattività è stata limitata e che sia verificabile se la *misura* di tale limitazione è congrua rispetto al valore tutelato ».

⁴⁶ G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 47 ss., specie 52 nelle conclusioni.

⁴⁷ E. MALFATTI- S. PANIZZA- R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino 2016, 142, che parlano di una sostanziale riscrittura dell'art.30, comma 3, della legge n.87/1953.

⁴⁸ Punto 7 del Cons. dir.

⁴⁹ *Ad finem* del punto 7 del Cons. dir.

⁵⁰ G. ZAGREBELSKY- V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, cit., 346, nonché lo stesso G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 195 ss., specie 214, ove osserva: « Negare la retroattività significa contraddire la concretezza del giudizio costituzionale e la sua finalizzazione alla difesa di posizioni già venute ad esistenza; privare di senso l'incidentalità dell'iniziativa; modificare la stessa condizione della legge incostituzionale e la natura del vizio corrispondente ». In senso contrario A. CELOTTO- F. MODUGNO, *La giustizia costituzionale*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino 2012, 719, per i quali « il contrasto con il sistema risultante dagli artt.136 Cost., 1, legge cost. n.1/1948 e 30, legge n.87/1953 può essere superato se si ammette che alla Corte non è precluso di circoscrivere alle norme dia cronicamente ricavabili dagli enunciati la dichiarazione di incostituzionalità ». In senso analogo V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 335-336, che richiama la tesi, secondo cui la Corte dispone del contenuto delle sue pronunce, anche in senso creativo, ma non dei loro effetti.

Il *punctum crucis* della questione è la motivazione della decisione, laddove specifica che gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale decorrono, « *nella specie e per le ragioni di stretta necessità sopra esposte*»⁵¹, dal giorno successivo alla pubblicazione, in modo da escluderne l'applicazione nel giudizio principale *a quo*.

L'annullamento della regola processuale della retroattività delle sentenze costituzionali viene così imposto dalla Corte a costo della rottura definitiva del legame genetico tra il giudizio principale e quello incidentale e, quindi, della necessaria concretezza del sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale⁵², che, insieme alla rilevanza, ne costituisce il presupposto⁵³⁻⁵⁴.

In altri termini, l'utilità della sentenza viene rescissa dal giudizio principale, che pur l'aveva provocata, non producendo più la decisione alcun effetto nel giudizio *a quo*, in cui continua ad applicarsi la norma riconosciuta (peraltro *ab origine*) incostituzionale. Così facendo, la Corte tollera che tale illegittimità « produca i suoi effetti, anche in danno delle parti del processo principale, in virtù della compensazione operata con gli interessi di bilancio presidiati dall'art.81 Cost.»⁵⁵.

Ma se è vero che il principio dell'incidentalità governa il nostro processo costituzionale e ne costituisce il nerbo⁵⁶, come è possibile subordinarlo al «principio di legittimità costituzionale»?⁵⁷

⁵¹ Parte finale del punto 8 del Cons. dir.

⁵² Secondo A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 214, la nozione di *rilevanza* risulta inscindibilmente legata a quelle di *incidentalità* e *concretezza*, che caratterizzano in modo peculiare il nostro sistema di giustizia costituzionale.

⁵³ Non è casuale, quindi, che la sentenza del 12 maggio 2015, n.217/3/2015, del Giudice del rinvio, la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, in *Giur. cost.*, 2015, 1072, con nota critica di M. RUOTOLO, *Ambiguità della Corte o arbitrio del giudice? Il "seguito" abnorme e contraddittorio della sentenza n.10 del 2015 della Corte costituzionale*, ivi, 1075 ss., e di A. MORELLI, *Principio di totalità e « illegittimità della motivazione »: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin tax (a proposito di Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n.217/3/15)*, in *Consulta online*, 2015, II, 28 maggio 2015, abbia disapplicato la decisione del Giudice delle leggi, motivandola con la discrasia tra il dispositivo (che si limita a sancire la decorrenza della dichiarazione d'incostituzionalità «dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica») e la motivazione della stessa (che pretende di imporre una deroga al principio generale della retroattività delle sentenze di accoglimento), ritenendo illegittima anche quest'ultima, « stante l'assenza di una norma che consenta alla Corte costituzionale di manipolare temporalmente l'efficacia della dichiarazione d'incostituzionalità».

⁵⁴ A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 3 aprile 2015, 2, lamenta lo scardinamento della pregiudizialità costituzionale, prescritta dall'art.1 della legge cost. n.1 del 1948. Tale fonte, secondo l'Autore, « non impone di riconoscere necessariamente alle sentenze di accoglimento un generalizzato effetto retroattivo. Ma, certamente, pretende che la norma dichiarata incostituzionale *non trovi applicazione ai fatti oggetto del giudizio a quo*».

⁵⁵ Il virgolettato è tratto da M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in *Questione giust.*, 18 febbraio 2015, 1 ss., specie 5.

⁵⁶ La stessa Corte, con la sentenza n.232 del 1989, ha eretto l'incidentalità del processo costituzionale a principio supremo inderogabile dell'ordinamento.

⁵⁷ Secondo G. P. DOLSO, *Note sul rapporto tra giudizio di rinvio e giudizio di legittimità costituzionale, sul ricorso per cassazione fondato sulla sola proposizione della questione di costituzionalità e sulla tipologia di pronuncia idonea a sovrapporsi al "punto di diritto"*, in *Riv. dir. cost.*, 2010, 161 ss., specie 176, la realizzazione di tale principio può tollerare una meno rigida declinazione del carattere incidentale del nostro sistema di sindacato delle leggi.

Magra e non «*parziale*», come invece ritenuto dalla Corte⁵⁸, è la soddisfazione della parte ricorrente, che si vede rimossa la disposizione costituzionalmente illegittima «*solo pro futuro*»⁵⁹, in violazione delle proprie esigenze di tutela ex art.24, primo comma, Cost. ed in deroga a quanto prescritto dall'art.1 della legge cost. n.1 del 1948.

L'inedita dichiarazione d'incostituzionalità con efficacia *ex nunc*, da valere esclusivamente *pro futuro*, viene giustificata dal Giudice delle legittimità costituzionale mediante il ricorso a quanto già sostenuto da uno dei suoi componenti⁶⁰ e, cioè, che il « *requisito della rilevanza (...) opera soltanto nei confronti del giudice a quo ai fini della prospettazione della questione, ma non anche nei confronti della Corte ad quem al fine della decisione della medesima*», chiamata ad un controllo di mera plausibilità della motivazione, in punto di rilevanza, della ordinanza di rimessione⁶¹.

Ora, se è vero che la rilevanza vale solo in entrata per il giudice remittente e non anche in uscita per la Corte, è altrettanto vero che ciò finisce con il « consegnare al giudice costituzionale il dominio del rapporto fra giudizio principale e giudizio incidentale, che invece è interamente regolato dalla legge »⁶², attribuendogli poteri non solo ampiamente discrezionali, ma potenzialmente arbitrari.

La conseguenza della sentenza n.10/2015 è che la retroattività delle decisioni di accoglimento della Corte, benché normativamente fissata, resta nella specie « compromessa dalla discrezionalità della giurisdizione costituzionale nel trovare la via per difendere la Costituzione “*come un tutto unitario*” »⁶³.

4. Le sentenze nn.70 e 178 del 2015.

⁵⁸ Punto 7 del Cons. dir.

⁵⁹ Punto 7 del Cons. dir.

⁶⁰ M.R. MORELLI, *Declaratoria di illegittimità “dal momento in cui”. Genesi e fondamento di una nuova tipologia di decisioni costituzionali di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 1988, 522, nonché Id., *La sentenza n.50 del febbraio 1989 e l'accoglimento del nuovo modello decisorio di incostituzionalità « sopravvenuta » a seguito di precedente pronuncia monitoria*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 417 ss., specie 421. V. anche Id., *Incostituzionalità sopravvenuta e decisioni di accoglimento « dal momento in cui » (ovvero ex nunc); fumata bianca (La sentenza-deplorazione come possibile dies a quo della illegittimità superveniens)*, in *Giust. civ.*, 1988, I, 867 ss.

⁶¹ Concordano sul controllo esterno della Corte sulla rilevanza e sulla mera plausibilità della motivazione dell'ordinanza di rimessione G. ZAGREBELSKY- V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, cit., 290-291; A. RUGGERI- A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 214-226, anche se richiamano i diversi orientamenti dottrinari, frutto di una giurisprudenza costituzionale definita « ballerina »; E. MALFATTI- S. PANIZZA- R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 104 ss.

⁶² L'espressione è tratta da M LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 12. Occorre ricordare che a P. CALAMANDREI (*L'illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova 1950, specie 92 ss.), che in sede di prima interpretazione dell'art.136 Cost. sosteneva la tesi della irretroattività delle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale, si obiettava efficacemente da parte di C. ESPOSITO (*Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 269 ss.) che ciò contraddiceva alla struttura stessa del giudizio incidentale di costituzionalità in quanto la mancanza di una efficacia retroattiva della decisione ne avrebbe comportato l'inapplicabilità anche al giudizio *a quo*, con conseguente venir meno dell'interesse delle parti a sollevare la *quaestio legitimitatis*.

⁶³ Così M. BIGNAMI, *op. ult. cit.*, 5. Anche M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in www.forumquadernicostituzionali, 3 aprile 2015, 2, evidenzia che « Rilevanza ed efficacia retroattiva delle decisioni di incostituzionalità sono elementi inscindibili della natura incidentale del nostro sindacato di illegittimità costituzionale. Separarli e lasciare la retroattività della decisione in mano a una valutazione autonoma della Corte costituzionale (...) recide totalmente il legame della questione con il processo a quo ».

In disparte la sentenza “ di spesa” n.70 del 2015⁶⁴, che, benché intervenuta poco dopo la decisione n.10 del 2015, ne ha del tutto ignorato il contenuto, omettendo ogni riferimento al principio del pareggio di bilancio⁶⁵, il *trend* giurisprudenziale manipolativo degli effetti temporali delle decisioni è stato ripreso da Corte cost. n.178 del 2015⁶⁶.

Tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.9, commi 1, 2-bis e 17, primo periodo, del decreto legge 31 maggio 2010, n.78⁶⁷, convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n.122, e dell'art.16, comma 1, lett. b), del decreto legge 6 luglio 2011, n.98⁶⁸, convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n.111, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014⁶⁹, realizzato attraverso norme

⁶⁴ Corte cost., 30 aprile 2015, n.70, in *Giur. cost.*, 2015, 531 ss., con note di A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio di equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, e di M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.24, comma 25, del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» (manovra c.d. Salvitalia), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, che disponeva il blocco della c.d. indicizzazione per le pensioni di importo complessivo a tre volte il trattamento minimo dell'I.N.P.S., a causa della genericità delle motivazioni addotte a supporto della legge («*In considerazione della contingente situazione finanziaria*»). Al riguardo i giudici costituzionali hanno cassato la misura approntata dall'allora governo Monti, ritenendo che, in base al combinato disposto degli artt.3, 36 comma 1, e 38 comma 2, Cost., il diritto ad una prestazione previdenziale risultasse «*irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio*» (ad finem del punto 9 del Cons. dir.).

Tra i numerosi commenti v. A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in www.rivistaaic.it, n.2/2015; E. BALBONI, *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 23 maggio 2015; P. BOZZAO, *L'“adeguatezza retributiva” delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n.10/2015, 20 maggio 2015; F. MORANDO, *La sentenza n.70 del 2015 sulle pensioni*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n.70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, 20 maggio 2015; A. STERPA, *Una “lettura intergenerazionale” della sent. n.70 del 2015*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015, che auspica l'intervento legislativo per introdurre, quando sono in discussione questioni che hanno rilevanti ricadute economiche per il bilancio dello Stato, una norma che consenta alla Corte di dichiarare la *mera incompatibilità* di leggi riconosciute *contra constitutionem*.

⁶⁵ Trattasi, infatti, di una decisione di incostituzionalità “secca” e, come tale, con effetti retroattivi, adottata senza neanche il ricorso all'art.81 Cost., che ha determinato effetti rilevanti in termini di aggravii per le casse erariali

⁶⁶ Corte cost., 23 luglio 2015, n.178, in *Giur. cost.*, 2015, 1348 ss., con note di A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi*, in *Questione giust.*, 27 luglio 2015; R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di “incostituzionalità sopravvenuta”?*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 1 settembre 2015; M. MOCHEGANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 17 settembre 2015, e L. MADAU, *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in www.contabilita-pubblica.it, 3 dicembre 2015.

⁶⁷ Decreto legge 31 maggio 2010, n.78, recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*», convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n.122.

⁶⁸ Decreto legge 6 luglio 2011, n.98, recante «*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*», convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n.111.

⁶⁹ Come risultante dall'art.16, comma 1, lett. b), d.l. 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, in l.15 luglio 2011, n.111, come specificato dall'art.1, comma 1, lett. c), primo periodo, d.P.R. 4 settembre 2013, n.122; art.1, comma 453, l. 27 dicembre 2013, n.147, e art.1, comma 254, l.23 dicembre 2014, n.190.

susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, viola la libertà sindacale di cui all'art.39, comma 1, Cost.

La Corte, infatti, dopo aver disatteso le censure relative all'asserita illegittimità delle norme restrittive della dinamica contrattuale e salariale nel lavoro pubblico⁷⁰, ha accolto solo le censure sollevate avverso il regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali per violazione dell'art.39, primo comma, Cost.

In relazione a tale parametro i giudici costituzionali hanno ritenuto illegittimo il « *reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica* » in quanto « *altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale* »⁷¹.

Ciò perché « *il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art.2, comma 3, del d.lgs. n.165 del 2001), nella sue componenti fondamentali ed accessorie (art.45, comma 1, del d.lgs. n.165 del 2001) e “ i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali” (art.40, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n.165 del 2001) »*⁷².

Esso « *contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione* »⁷³, ispirandosi ai doveri di solidarietà fondati sull'art.2 Cost.

Sulla base di tale percorso argomentativo la Corte perviene alla declaratoria di illegittimità in quanto la normativa scrutinata trasforma la precedente limitazione di un diritto temporalmente circoscritta e, come tale, ragionevole in un sacrificio eccessivamente prolungato come durata e dunque non più compatibile con il dettato costituzionale: « *Se i periodi di sospensione delle procedure “ negoziali e contrattuali” non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato dalla giurisprudenza di questa Corte in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza(...), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti ad libitum* »⁷⁴.

Nella specie, « *Il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinava, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art.39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n.165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art.81, primo comma, Cost.)* », per cui « *il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art.39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile* »⁷⁵.

⁷⁰ I giudici costituzionali hanno respinto le censure sollevate in relazione agli artt.53, 2 e 3 Cost., ritenendo che la normativa scrutinata non costituisca un prelievo tributario e che la pretesa disparità di trattamento tra il lavoro privato ed il lavoro pubblico (« *Il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati* »), nonché tra il lavoro pubblico c.d. contrattualizzato ed il lavoro pubblico escluso da tale disciplina non tenesse conto « *della diversità degli statuti professionali delle categorie appartenenti al lavoro pubblico* » e della « *eterogeneità dei termini posti a raffronto* » « *in ragione dell'irriducibile specificità di taluni settori (forze armate, personale della magistratura), non governati dalla logica del contratto* » (punto 9.2 del Cons. dir.).

⁷¹ Punto 17 del Cons. dir.

⁷² Punto 17 del Cons. dir.

⁷³ Punto 17 del Cons. dir.

⁷⁴ Punto 17 del Cons. dir.

⁷⁵ Punto 17 del Cons. dir.

La sentenza, che si pone nel solco delle precedenti decisioni “di spesa” nn.10 e 70 del 2015⁷⁶, dichiara l’incostituzionalità della normativa censurata e limita gli effetti *pro preterito* del *decisum*, dichiarato efficace solo « *dal giorno successivo alla pubblicazione*», all’uopo specificando trattarsi di incostituzionalità sopravvenuta a partire da tale momento. Nella specie, il Giudice delle leggi, memore delle critiche rivolte nei confronti della sentenza n.10/2015, preferisce adottare una decisione, non più di incostituzionalità “differita”, bensì di incostituzionalità “sopravvenuta”, facendo coincidere tale sopravvenienza, guarda caso, con il momento della sua decisione in quanto solo allora si sarebbe manifestata « *la natura strutturale della sospensione della contrattazione*».

« *Solo ora*» -sembra voler chiarire la Corte- «*si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione di questa sentenza*»⁷⁷.

« *Rimossi, per il futuro, i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all’ordinaria dialettica contrattuale (...).Il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicata, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata*»⁷⁸.

Anche tale decisione, così come la precedente n.10/2015, presenta un contrasto tra il dispositivo e la parte motiva, laddove evidenzia che il vizio di illegittimità è sorto il primo gennaio 2015⁷⁹, cioè con l’entrata in vigore della Legge di stabilità 2015, colpevole di aver prorogato ancora una volta il blocco della contrattazione, rendendolo non più temporaneo ed eccezionale, bensì sistematico e strutturale.

Così opinando, la Corte finisce con lo spostare in avanti la decorrenza del vizio di illegittimità, facendola coincidere con la pubblicazione della sentenza, in luogo del gennaio 2015, senza neanche ricorrere questa volta al bilanciamento (esterno) di interessi con l’art.81 Cost.⁸⁰.

Ancora una volta, quindi, il Giudice delle leggi, nel pur lodevole tentativo di ridurre l’impatto delle proprie decisioni sul bilancio dello Stato nel quadro dei vincoli europei, si è (auto)attribuito il potere di spostare gli effetti della pronuncia di accoglimento, senza che tale potere risulti normativamente positivizzato dall’ordinamento.

5. Conclusioni.

Dall’esame per quanto sintetico e sommario delle aperture della giurisprudenza costituzionale⁸¹ balza palese il dato che rimarca quanto nel nostro ordinamento manchi una disciplina giuridica sulla limitazione degli effetti temporali delle decisioni della Corte, a

⁷⁶ Occorre evidenziare che la relatrice della sentenza n.178, la dott.ssa Silvana Sciarra, è la stessa della decisione n.70/2015, per cui è verosimile che abbia tentato di porre rimedio alle critiche sollevate nei confronti di tale precedente ed, ancora di più, nei confronti della ormai celebre sentenza “Cartabia”(sent. n.10/2015).

⁷⁷ *Ad finem* del punto 17 del Cons. dir.

⁷⁸ Punto 18 del Cons. dir.

⁷⁹ Punti 15, 15.1 e 15.2 del Cons. dir.

⁸⁰ V. R. PINARDI, *La Consulta*, cit., 3, e A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione*, cit., 4, che parla di « un vizio che nasce e muore lo stesso giorno, per mano del giudice che lo dichiara e che, allo stesso tempo, ne accerta la mancanza al momento della remissione degli atti alla Consulta».

⁸¹ C. PINELLI, *op.cit.*,12-13, pur definendo tali aperture giurisprudenziali quali “sinistri scricchiolii”, evidenzia la tendenza delle Corti in generale ed, in particolare, della Corte costituzionale a superare i limiti e le regole poste alle giurisdizioni in via eteronoma «o perlomeno suffragate da applicazioni assai consolidate».

cui gli stessi giudici costituzionali tentano di sopperire in via pretoria, con una giurisprudenza talvolta oscillante ed ondivaga, fonte più spesso di critiche che di consensi.

Allo stato, la Corte continua ad operare in un sistema, che, per ragioni di ordine politico-costituzionale⁸², oltre che in conseguenza dell'affrettato ed incompleto dibattito in sede di Assemblea costituente⁸³, non le conferisce espressamente il potere di modulare gli effetti temporali delle decisioni di accoglimento, onde evitare gravose conseguenze a carico delle casse erariali.

Già in tempi risalenti lo stesso Presidente emerito della Corte, Francesco Saja⁸⁴, paventava che «un'applicazione radicale e generalizzata» dell'efficacia *ex tunc* di tale tipo di pronunce avrebbe potuto «determinare gravi inconvenienti» e produrre «effetti profondamente sconvolgenti sul piano sociale, ovvero oneri economici insopportabili, rispetto a situazioni da molto tempo cristallizzate».

D'altronde, la stessa dottrina da tempo ipotizza un sistema di giustizia costituzionale, in cui la dichiarazione d'incostituzionalità possa operare solo per il futuro, subordinandolo al necessario intervento del legislatore⁸⁵.

⁸² G. ZAGREBELSKY- V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, cit., 346-347, rinviengono la ragione del divieto di modulazione degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale « nella difficoltà di ammettere la sottoposizione dell'attività legislativa alla volontà di un organo diverso, e per di più privo della legittimazione democratica propria invece degli organi legislativi: una ragione connessa alla separazione dei poteri e, l'altra, al principio di supremazia della democrazia rappresentativa (...) Naturalmente, questa costruzione si regge su una visibile finzione, cui non conseguono risultati diversi da quelli che sarebbero derivati attribuendo alla Corte anche la determinazione degli effetti, una volta che questi fossero stati preventivamente fissati tipologicamente in una norma generale della Costituzione».

⁸³ V. R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 30 ss., e G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano 1981, 104, richiamati anche da D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra legge fondamentale e diritto vivente*, in *Consulta Online*, n.1/2016, 26 aprile 2016, 194 ss., specie 221-222. Anche in sede di Assemblea costituente venne senza successo sostenuto di limitare gli effetti della declaratoria di incostituzionalità al caso deciso (v. al riguardo F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova 1982, 249 ss.

⁸⁴ In occasione della conferenza stampa annuale sulla giustizia costituzionale tenutasi il 16 gennaio 1990.

⁸⁵ V. ONIDA- M. D'AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale*, I, *Il giudizio in via incidentale*, Torino 1998, 362.

Da più parti⁸⁶, quindi, si richiedeva ed ancor più si richiede oggi, a seguito della costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio del bilancio nel quadro dei vincoli europei, una soluzione legislativa della problematica in esame, sollecitando il legislatore ad intervenire, previa modifica dell'art.30, comma 3, della legge n.87 del 1953, in modo da considerare la retroattività limitata solo alla fattispecie scrutinata nel giudizio *a quo* ed attribuire i relativi poteri al Giudice delle leggi.

La recente riforma costituzionale rappresentava l'occasione opportuna per il nostro legislatore di mettere mano alla materia, onde dotare i giudici costituzionali di quegli strumenti e meccanismi, ormai divenuti indispensabili in un periodo di soffocante e perdurante crisi economica, atti a limitare non solo gli effetti temporali delle decisioni di accoglimento, ma anche e soprattutto le relative conseguenze economiche.

Il che in tempi di sempre più stringente *spending review* e di primato del principio dell'equilibrio di bilancio ex art.81 Cost., nuova formulazione⁸⁷, non è poco!

** Professore Associato di Diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

⁸⁶ A. RUGGERI- A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 188, rilevano che « solo un chiaro, preciso e completo intervento del legislatore costituzionale –che ponga mano, nel nostro caso, alla revisione dell'art.136 Cost. –può rimediare ai rischi connessi alle manipolazioni della Corte costituzionale», che, in mancanza, « continuerà ad usare- negli attuali *comodi limiti*- anche degli effetti temporali delle proprie decisioni». Teme l'eccessiva discrezionalità concessa alla Corte nell'ipotesi di modulazione degli effetti temporali delle proprie decisioni A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, cit.,53 ss., che auspica la risoluzione di ogni problematica solo attraverso una legge costituzionale, « unica fonte di per sé idonea a delimitare l'efficacia delle norme parimenti costituzionali (artt.24 primo comma e 136 primo comma Cost. e art.1 l. cost. 28 febbraio 1948, n.1) dalle quali discende l'efficacia retroattiva delle decisioni della Corte». V. anche R. ROMBOLI, *L'«obbligo» per il giudice di applicare nel processo a quo la norma incostituzionale ab origine:natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, cit., 20-21, A. RUGGERI, *Vacatio sententiae*, cit., 67, che auspica la via della revisione costituzionale, ed E. MALFATTI- S. PANIZZA- R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 358 ss.

Auspica l'intervento del legislatore, a seguito dell'equilibrio di bilancio costituzionalizzato dal nuovo art.81, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV.,*Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri*, quaderno 2011, Napoli 2012, 244-245, per dare alla Corte la facoltà di modulare gli effetti temporali delle proprie decisioni, in modo da dichiarare un'incostituzionalità "a termine", con effetti postergati nel tempo rispetto al momento della pronuncia, e dare al Parlamento la possibilità di sostituire e/o correggere l'eventuale legge di bilancio illegittima.

⁸⁷ Art.81, primo comma, Cost., come novellato dall'art.1 della legge cost. 20 aprile 2012, n.1, recante la « Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale », che ha riaffermato i principi di equilibrio del bilancio, sostenibilità del debito pubblico e risanamento economico. Tra i molti contributi v. I. CIOLLI, *L'art.81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in www.forumquadernocostituzionali.it, 26 maggio 2015, e E. LEGNINI, *La Consulta sulla Robin Hood Tax. Un caso di mutazione genetica dei vincoli di bilancio nazionali e sovranazionali?*, in www.diritticomparati.it, 26 febbraio 2015.