

Trilaterale Lisbona 15 – 17 ottobre 2015

La sentenza n. 10 del 2015 e i recenti orientamenti della Corte costituzionale italiana nel determinare gli effetti temporali delle decisioni coinvolgenti rilevanti interessi finanziari

Relatore: Giudice costituzionale Aldo Carosi

La sentenza n. 10 del 2015 può essere assunta a paradigma della crescente rilevanza, nella giurisprudenza costituzionale, della tutela degli interessi finanziari e della stretta interrelazione di tali interessi con la materia dei diritti sociali.

Questi ultimi si caratterizzano, come è noto, per la necessità di un intervento positivo e di un sostegno finanziario di natura pubblica. A differenza di altri diritti fondamentali non è infatti sufficiente nei loro confronti una protezione negativa.

Peraltro, esiste una connessione bidirezionale tra regole finanziarie e tutela dei diritti sociali nel senso che il rapporto tra i sottesi interessi è suscettibile di scorrere in due versi opposti: il primo con modalità sinergiche, in ragione della pregiudiziale condizione di sana gestione finanziaria che deve consentire la disponibilità di risorse per la cura degli interessi sociali; il secondo con modalità antagoniste, nella prospettiva secondo cui un eccessivo rigore rende insufficienti i mezzi da destinare al welfare, comprimendone ampiezza e qualità.

La sentenza n. 10 del 2015 appartiene alla prima tipologia di connessioni, affermando in modo implicito ma chiaro, che l'equilibrio del bilancio costituisce un bene fondamentale dello Stato, soprattutto in relazione alla tutela delle fasce di popolazione più deboli. Queste ultime sarebbero pregiudicate dalla creazione di un "buco di bilancio" che importerebbe l'adozione di ulteriori sacrifici economici e la riduzione delle pur scarse risorse a disposizione per il soddisfacimento dei bisogni sociali.

La sentenza n. 10 è caratterizzata dalla modulazione temporale dei suoi effetti in deroga a quella che è la regola generale del processo costituzionale italiano. Nel nostro ordinamento l'accesso alla giustizia costituzionale si realizza attraverso due vie: il ricorso in via principale, spettante a Stato, Regioni e Province autonome, e l'accesso in via incidentale, da parte del giudice che, dovendo fare applicazione della norma in un giudizio dinanzi a lui pendente, dubiti della legittimità costituzionale della stessa.

Il sindacato è in entrambe le ipotesi successivo e ciò può porre il problema degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma che in quanto retroattiva, e salvo il limite dei rapporti esauriti, sono in grado di produrre un impatto particolarmente significativo sull'ordinamento,

in ragione del fatto che nel frattempo possono essersi consolidate situazioni difficilmente prevedibili. Sotto tale profilo, la materia finanziaria presenta aspetti di particolare complessità ed è proprio in questo contesto che nasce la richiamata sentenza la quale realizza un bilanciamento tra la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica e la regola generale in tema di effetti temporali della sentenza.

Oggetto della pronuncia erano disposizioni con le quali era stato previsto un prelievo aggiuntivo all'imposta sul reddito delle società, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti¹. La questione sollevata è stata accolta in riferimento agli artt. 3 (principio di eguaglianza) e 53 (principio della capacità contributiva) della Costituzione.

La Corte non si è limitata alla semplice declaratoria, ma ha delimitato gli effetti della sentenza a far data dal giorno successivo della pubblicazione della stessa nella Gazzetta ufficiale della Repubblica².

In tale contesto, la deroga al principio generale della retroattività «risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953» è avvenuta mediante un bilanciamento con l'impellente necessità di tutelare un principio costituzionale che sarebbe risultato «irrimediabilmente compromess[o] da una decisione di mero accoglimento». Ciò attraverso una compressione degli effetti retroattivi «limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco» (sentenza n. 10 del 2015)³.

Quali, nel caso di specie, i valori irrimediabilmente compromessi? In *primis* l'equilibrio di bilancio come delineato nell'art. 81 Cost.⁴; in *secundis*, ed in via derivata, il pericolo «in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, [di] una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un

¹ Imprese che avessero conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo e affidando all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il compito di vigilare.

² Peraltro già in passato questa Corte aveva affermato, con la sentenza n. 260 del 1990, che il principio di equilibrio di bilancio esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali, che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale.

³ Ancora più recentemente, nella sentenza n. 264 del 2012, la Corte costituzionale – nel dichiarare non fondata la questione di legittimità di una disposizione che prevedeva che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo pensionistico, dovesse essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto con i contributi versati in Italia nel medesimo periodo – ha affermato la necessità di operare «una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata», richiamando, tra gli altri, il principio dell'equilibrio di bilancio. Peraltro la peculiarità della fattispecie in concreto scrutinata è data dal rilievo che parametro di legittimità costituzionale interposto era una disposizione della CEDU.

⁴ Modificato nell'ordinamento italiano dalla legge cost. n. 1 del 2012, adottata per rendere coerente il nostro ordinamento con gli impegni assunti in sede pattizia con il Fiscal compact.

irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost. [...] 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 e i diritti in gioco, in modo da 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, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012)» (sentenza n. 10 del 2015). In questo passaggio la Corte sembra prendere in considerazione una verosimile circostanza di fatto – cioè che la traslazione dell'onere fiscale sui prezzi al consumo sia comunque avvenuta indipendentemente dal divieto normativo– anziché la norma censurata come formalmente redatta, la quale faceva espresso divieto di una simile operazione, affidando la vigilanza sul rispetto della prescrizione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. L'assunto della Corte può essere giustificato in relazione alla perdurante carenza dei monitoraggi e delle stime, che contraddistingue la vigilanza sull'impatto finanziario delle norme anche nei casi in cui essa sia espressamente prevista dal legislatore.

In ogni caso, la modulazione temporale degli effetti della pronuncia non poteva risolvere in modo assoluto il suo impatto finanziario.

La Corte non ignorava in quella sede che la dimensione macroeconomica della questione avesse risvolti ulteriori rispetto agli effetti *ex nunc* evitati attraverso la deroga al principio di retroattività (l'entrata fiscale derivante dalle norme illegittime non era stata, infatti, considerata solo nei bilanci degli esercizi intercorrenti tra la data di emanazione e quella di pubblicazione della sentenza, bensì anche dalle manovre finanziarie concordate in sede europea inerenti agli esercizi 2015 e al triennio 2016–2018). Tuttavia, era ben chiaro alla Consulta che un ulteriore differimento dell'entrata in vigore, al fine di sterilizzare completamente il pregiudizio per la finanza pubblica, avrebbe comportato una pesante intromissione nel perimetro della discrezionalità riservata al Legislatore⁵.

Per questo motivo, la sentenza n. 10, nella consapevolezza di tale preclusione, ha fatto riferimento all'ulteriore concetto (cui si è di frequente fatto ricorso nella giurisprudenza costituzionale di questo periodo) di “equilibrio dinamico” o “tendenziale” il quale vincola il Legislatore ad integrare in modo tempestivo le coperture finanziarie attraverso mezzi alternativi, anche con modalità diacroniche rispetto

⁵ Occorre in proposito ricordare che nella Costituzione italiana l'art. 81 è allocato nella Parte II, Titolo I (Il Parlamento), Sezione II (La formazione delle leggi), quindi nella Sezione inerente alla formazione delle leggi, in ossequio a principi risalenti probabilmente alla stessa dottrina Laband del XIX secolo, secondo la quale le scelte e le allocazioni delle risorse pubbliche sono prerogative strettamente riservate al Legislatore.

a quelle previste dalle procedure di bilancio ordinarie: il principio dell'equilibrio tendenziale «*consente, inoltre, 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, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame*» (ancora sentenza n. 10 del 2015). Si tratta di una opportuna *actio finium regundorum* finalizzata a delimitare le prerogative della Corte e del Legislatore in modo conforme ai principi generali dell'ordinamento.

Nell'ambito della modulazione temporale degli effetti delle sentenze il principio dell'equilibrio dinamico o tendenziale del bilancio consente, di per sé, effetti, temporali diacronici rispetto alla pubblicazione della sentenza: «*Essendo strettamente connesso al principio di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, esso può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo [ad esercizi diversi rispetto a quello in cui ricade temporalmente la sentenza della Corte costituzionale]*» (sentenza n. 155 del 2015).

Come precedentemente osservato il rapporto tra equilibri di bilancio e tutela dei diritti sociali non sempre ha un andamento sinergico ma può incontrare una forte dialettica: ad esempio nella fattispecie decisa con la sentenza n. 178 del 2015 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, delle disposizioni che sospendevano la contrattazione collettiva nell'ambito del pubblico impiego, circoscrivendo così «per il futuro» la rimozione di tali limiti. Detta pronuncia precisa che la reiterazione senza soluzione di continuità dei provvedimenti che dispongono la sospensione delle procedure di contrattazione collettiva attribuisce carattere strutturale a tale misura, concludendo che «*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.)*» (sentenza n. 178 del 2015).

Se nella fattispecie l'effetto *pro futuro* non dipende direttamente dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio di bilancio connesso alla normale retroattività della pronuncia, ma dal fatto che solo la reiterazione del blocco rende la norma illegittima, come nel caso della sentenza n. 10 del 2015 – in cui l'efficacia non viene postergata alla conclusione dell'intero ciclo pluriennale del bilancio, ma fatta decorrere dalla pubblicazione della sentenza – la Corte si dimostra estremamente attenta a non invadere

la discrezionalità del legislatore, chiamandolo esclusivamente alla contrattazione senza vincolarlo nei contenuti della stessa.

Da ultimo, appare interessante richiamare in argomento quanto affermato nella sentenza n. 155 del 2015, con la quale la Corte costituzionale ha deciso vari ricorsi proposti da talune Regioni a statuto speciale avverso disposizioni, che riservavano allo Stato parte del gettito derivante dall'istituzione dell'Imposta municipale propria (IMU), in contrasto con le previsioni degli statuti speciali.

La pronuncia in considerazione viene in rilievo anzitutto per aver richiamato la tutela degli equilibri di bilancio come termine di bilanciamento con la salvaguardia delle autonomie speciali e la realizzazione del federalismo fiscale, dunque non nei rapporti tra privato ed autorità, come in passato, ma nelle relazioni finanziarie tra Stato ed autonomie speciali. È da sottolineare – comunque – come sullo sfondo, anche in questo caso, vi sia la dialettica circa la proporzionalità tra risorse assegnate agli enti territoriali e funzioni (soprattutto di natura sociale: trasporti e sanità) da questi ultimi esercitati. In tale prospettiva è stata enfatizzata la connotazione dinamica del principio dell'equilibrio di bilancio: «È infine da sottolineare come lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette. Detto principio impone “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)”» (sentenza n. 155 del 2015).

Anche in questa fattispecie si manifesta l'intenzione di non invadere la discrezionalità del Legislatore, affermandosi l'«impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza».