

L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento

(Commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 10/2015)

di **Marco Polese** – Dottorando di ricerca in “Diritto pubblico, comparato, internazionale” presso l'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *La sentenza n. 10/2015.* – 3. *In particolare: gli effetti temporali.* – 4. *Il dibattito dottrinario e giurisprudenziale sull'efficacia temporale della dichiarazione di incostituzionalità (cenni).* – 5. *Profili problematici della sentenza in ordine alla modulazione temporale degli effetti.* – 6. *Profili problematici della sentenza in ordine all'art. 81 Cost. e possibili soluzioni alternative.*

1. Premessa.

Con la sentenza n. 10/2015¹, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 81, commi 16, 17 e 18 del d.l. n. 112/2008², che aveva introdotto nel nostro ordinamento la c.d. “Robin Hood Tax”³, per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.⁴

¹ C. cost., sent. 11 febbraio 2015, n. 10.

² Si tratta del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 l. 6 agosto 2008, n. 133.

³ La Robin Hood Tax era una misura fiscale introdotta nel 2008 dal Governo Berlusconi e la cui adozione era stata fortemente caldeggiata dall'allora Ministro dell'economia Giulio Tremonti. Tale misura consisteva in un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale», all'imposta sul reddito delle società (c.d. IRES), che avrebbe dovuto colpire gli extra-profitti delle imprese operanti principalmente nel settore petrolifero ed energetico, che avessero conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni. L'importo della «addizionale», originariamente pari al 5,5%, è stato più volte modificato: nel 2009 è salito al 6,5%, nel 2011 al 10,5%, per poi tornare, a partire dal 2014, al 6,5%. La finalità della Robin Hood tax, inoltre, era quella di colpire le speculazioni delle compagnie petrolifere ed energetiche in un periodo di forte rialzo delle materie prime, i cui proventi sarebbero stati utilizzati dallo Stato per finanziare misure a favore dei ceti sociali meno abbienti (da qui il nome del tributo). Fin dall'introduzione dell'imposta, infine, erano stati paventati in dottrina i dubbi sulla legittimità della misura in ragione della violazione di alcuni parametri costituzionali (cfr. F. GALLIO, A. MURADORE, *L'estensione della «Robin tax» aumenta i dubbi di incostituzionalità*, in *Corr. trib.*, 2013, n. 33, pp. 2592 ss.; G. MARONGIU, *Robin Hood Tax: taxation without “constitutional principles”*, in *Rass. trib.*, 2008, n. 5, pp. 1335 ss.; M. PROCOPIO, *Riflessioni critiche sulla manovra fiscale dell'estate 2008*, in *Rass. trib.*, 2008, n. 6, pp. 1570 ss.).

⁴ Per un primo commento si vedano: M. CAREDDA, M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin tax*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2 (17/04/2015); G. FRANSONI, *L'efficacia nel tempo della declaratoria di incostituzionalità della “Robin Hood Tax”*, in *Corr. trib.*, 2015, n. 13, pp. 967 ss.; A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A*

Tale pronuncia sembra destinata ad assumere notevole importanza, in quanto la Consulta ha stabilito che gli effetti della sentenza si producano a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Si tratta di una deroga al principio generale, secondo cui le sentenze di accoglimento hanno – sia pure con dei limiti⁵ – efficacia retroattiva, deroga che sarebbe giustificata dalla necessità di evitare la lesione del principio dell'equilibrio di bilancio, sancito dall'art. 81 Cost., in un periodo storico caratterizzato da una grave crisi economica.

Per questa ragione, nel presente lavoro sarà analizzato il problema della modulazione degli effetti temporali e, in particolare, si tenterà di dimostrare la sua indispensabilità per assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost.; nel far questo si cercherà di dimostrare che l'obiettivo perseguito dalla Corte – e rappresentato dalla necessità di evitare che lo Stato dovesse restituire quanto versato dalle imprese – poteva essere raggiunto anche adottando diverse tipologie di decisione. Non saranno invece esaminati i pur rilevanti profili rappresentati, fra l'altro, dall'utilizzo da parte della Corte costituzionale dell'argomento della crisi economica⁶ e della comparazione con altri ordinamenti⁷.

2. La sentenza n. 10/2015.

La pronuncia in commento trae origine dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, adita da un gestore di una rete di punti

marginale di Corte costituzionale n. 10/2015, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2 (17/04/2015); 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 ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2015, n. 1; A. MASTROBERTI, *"Robin hood tax" illegittima, irragionevole e mal strutturata, ma solo a decorrere dal futuro*, in *Il fisco*, 2015, n. 9, pp. 866 ss.; R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta online*, in www.giurcost.org, 2015, n. 1, pp. 220 ss.; S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra"*, in *Consulta online*, in www.giurcost.org, 2015, n. 1 pp. 232 ss.

⁵ Una regola particolare è prevista, invero, in materia penale, atteso che l'art. 30, 4° comma l. n. 87/1953 prevede la cessazione dell'esecuzione e degli effetti penali della sentenza di condanna pronunciata «in applicazione della norma dichiarata incostituzionale». La portata applicativa di tale articolo non è però agevole in quanto, se alcun dubbio pare sussistere qualora la sentenza di accoglimento riguardi una norma incriminatrice di un fatto prima non penalmente sanzionato, a diversa conclusione pare doversi giungersi qualora la norma censurata modifichi una fattispecie già prevista come reato.

⁶ L'argomento della crisi economica è stata al centro di numerose decisioni della Corte costituzionale: cfr., fra le altre, C. cost., sentt. n. 10/2010, n. 16/2010, n. 121/2010, n. 182/2010, n. 270/2010, n. 148/2012, n. 151/2012, n. 62/2013, n. 273/2013, n. 310/2013, n. 219/2014; in dottrina, cfr. M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, pp. 375 ss.; ID., *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2013, n. 2, pp. 969 ss.

⁷ Sull'uso dell'argomento comparativo da parte dei giudici nazionali e sovranazionali, cfr. A. BALDASSARE, *La Corte costituzionale italiana e il metodo comparativo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, n. 2, pp. 983 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010; G. REPETTO, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa*, Napoli, 2011; P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, pp. 293 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, 2008, spec. pp. 400 ss.; ID., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, pp. 318 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, *Il contributo storico-comparatistico nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana: una ricerca sul nulla?*, in G. IUDICA, G. ALPA (a cura di), *Costituzione europea e interpretazione della Costituzione italiana*, Napoli, 2006, pp. 321 ss.

vendita di carburante in sede di impugnazione avverso il silenzio-rifiuto dell'ente impositore in merito alla richiesta di rimborso di quanto versato a titolo di *Robin Hood tax*.

Fra i diversi parametri sollevati dal rimettente⁸, la Consulta ha ritenuto fondata la questione con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.⁹, sostenendo che la modulazione del sistema impositivo per settori produttivi – in astratto non incompatibile con il «*principio di capacità contributiva e (...) di eguaglianza*» – non fosse «*supportata da adeguate giustificazioni*»¹⁰.

Nel giungere a tale conclusione, la Corte ha precisato che una tassazione articolata diversamente per categorie non implica necessariamente la violazione dei principi fissati dalla Costituzione, purché la differenziazione sia razionalmente giustificata e il sistema resti «*informato a criteri di progressività*»¹¹.

Il compito della Consulta, invero, sarebbe proprio quello di verificare il rispetto dei principi sopra ricordati, controllando l'utilizzo «*ragionevole*» da parte del legislatore «*dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria*»¹².

Fatta questa premessa, il Giudice delle leggi rileva che, da un lato, sono frequenti nel nostro ordinamento le ipotesi in cui l'imposizione tributaria viene temporaneamente inasprita¹³ e, dall'altro, è già accaduto che la modulazione per reddito o aree economiche sia divenuta strutturale, senza sfociare in una declaratoria di incostituzionalità¹⁴.

Si tratta, pertanto, di valutare se possa ritenersi conforme a Costituzione la previsione di un trattamento fiscale più gravoso per i soggetti individuati dall'art. 81, comma 16 d.l. n. 112/2008.

Le particolari caratteristiche del settore petrolifero¹⁵, tuttavia, impongono alla Corte di procedere ad un duplice controllo, verificando sia se le disposizioni della cui costituzionalità si

⁸ Il giudice *a quo* aveva ravvisato, in particolare, il contrasto fra la disciplina prevista dall'art. 81, commi 16, 17 e 18 d.l. n. 112/2008 e l'art. 77 Cost. in quanto il decreto legge difetterebbe dei requisiti di necessità e urgenza, avendo l'addizionale carattere di tributo autonomo e ordinario ed essendo stata istituita per un tempo illimitato; l'art. 23 Cost., perché la prestazione sarebbe imposta sulla base di un atto avente forza di legge; gli artt. 3 e 53 Cost., in ragione della disparità di trattamento che verrebbe a realizzarsi, da un lato, tra imprese soggette all'«addizionale» e non, dall'altro, tra produttori e distributori; gli artt. 3 e 41 Cost., in quanto l'iniziativa economica sarebbe più gravosa per le imprese destinatarie del tributo e, fra queste, per le imprese collocate nella fase della distribuzione rispetto a quelle che si occupano della produzione, non sussistendo nei confronti di quest'ultime il divieto di traslazione dei costi; gli artt. 41 e 117, comma 2 lett. e) Cost. in quanto il suddetto divieto di traslazione realizzerebbe una fissazione autoritativa del prezzo, in contrasto con il principio della libera concorrenza (cfr. Comm. trib. prov. Reggio Emilia, ord. 26 marzo 2011, in *Dir. prat. trib.*, 2011, n. 2, pp. 1185 ss.).

⁹ Non fondate sono state ritenute le questioni sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 77, 2° comma e 23 Cost.: la prima in quanto il sindacato della Corte sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge deve essere limitata ai casi in cui la mancanza sia evidente o la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole (cfr. *ex plurimis* C. cost., sentt. n. 83/2010, n. 355/2010 e n. 93/2011); la seconda perché la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. si ritiene pacificamente rispettata anche nel caso di atti aventi forza di legge. Le altre questioni sono state considerate assorbite.

¹⁰ Considerato in diritto, § 6.2.

¹¹ Cfr. C. cost., ord. n. 341/2000, richiamata nella sentenza in commento.

¹² Considerato in diritto, § 6.2.

¹³ Al riguardo, la Corte cita, fra gli altri, il caso del prelievo forzoso del sei per mille disposto dal Governo Amato nel 1992 sui depositi bancari e postali e giudicato costituzionalmente legittimo da C. cost., sent. n. 143/1995.

¹⁴ È quanto accaduto nel caso del prelievo addizionale sui compensi in forma di *bonus o stock options* per i dirigenti e i titolari di rapporti di collaborazione nel settore finanziario, ritenuto conforme a Costituzione da C. cost., sent. n. 201/2014.

¹⁵ Tale settore risulta, infatti, caratterizzato da: a) mancanza di una vera concorrenza fra le imprese; b) difficoltà di ingresso di nuovi operatori economici; c) deroga alle normali regole del mercato, in ragione dell'assenza di una correlazione fra aumento dei prezzi e contrazione della domanda (cfr. Considerato in diritto, § 6.4.).

discute rispondano alle finalità perseguite dal legislatore¹⁶, sia se i mezzi approntati siano «*idonei e necessari a conseguirl[i]*»¹⁷.

Sotto il primo di tali profili, opina la Consulta, del tutto legittimo appare il fine perseguito, dal momento che la difficile situazione economica rappresenta un elemento idoneo a «*giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali “sovra-profitti” congiunturali, anche di origine speculativa*»¹⁸.

Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, occorre valutare se gli strumenti adottati siano conformi allo scopo: se ciò che si vuole colpire sono gli eccezionali sovrapprofitti «*tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione*»¹⁹; diversamente, infatti, la misura adottata sarebbe irragionevole e, dunque, dovrebbe essere dichiarata incostituzionale.

Ad avviso della Corte, vi sono tre profili che ostano a ritenere esistente una correlazione fra obiettivo perseguito e mezzi adottati: anzitutto, l'imposizione è calcolata sul reddito complessivo dell'impresa, mentre sarebbe stato più opportuno assoggettare a tassazione «*addizionale*» solo quella parte di reddito legata alla favorevole situazione economica; del tutto mancante è, poi, una delimitazione temporale dell'ambito di applicazione della misura, delimitazione che – secondo la costante giurisprudenza costituzionale – rappresenta un elemento imprescindibile per «*giustificare interventi impositivi differenziati*»²⁰; inidonea appare, infine, la misura adottata a perseguire le «*finalità solidaristiche*»²¹, rappresentate dalla volontà del legislatore di evitare che i maggiori costi previsti per le imprese si traducano in un aumento dei prezzi per i consumatori²².

Tali ragioni inducono la Consulta a ritenere che l'«*addizionale*» contrasti con gli artt. 3 e 53 Cost. «*sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati (...) rispetto allo scopo (...) perseguito*»²³.

3. In particolare: *gli effetti temporali*.

Dopo aver motivato in merito alle ragioni su cui si fonda la dichiarazione di incostituzionalità, la Corte si pone il problema di verificare quali risultati pratici implichi la sentenza di accoglimento, rilevando che la restituzione di quanto incassato a titolo di *Robin Hood tax* determinerebbe uno «*squilibrio del bilancio dello Stato*» così gravoso²⁴ da richiedere una «*manovra finanziaria aggiuntiva*»²⁵.

¹⁶ In particolare, i presupposti individuati dal legislatore sono da ravvisarsi: a) nella grave crisi economica; b) nel rialzo del prezzo del petrolio.

¹⁷ Considerato in diritto, § 6.5.

¹⁸ Considerato in diritto, § 6.5.

¹⁹ Considerato in diritto, § 6.5.

²⁰ Considerato in diritto, § 6.5.2.

²¹ Considerato in diritto, § 6.5.3.

²² Sul punto deve osservarsi che, al fine di evitare che l'introduzione della tassazione comportasse maggiori costi per i consumatori (c.d. divieto di traslazione), il legislatore aveva affidato poteri di vigilanza all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (art. 81, comma 17 d.l. n. 112/2008), il cui compito era risultato particolarmente arduo, come si desume dalle stesse relazioni inviate dall'Autorità al Parlamento (cfr. *Relazione al Parlamento del 29 dicembre 2008*, in www.autorità.energia.it, pp. 11 ss.).

²³ Considerato in diritto, § 6.5.4.

²⁴ Secondo la Relazione al Parlamento dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, i proventi derivanti dall'«*addizionale*» ammonterebbero a: 700 milioni di euro nel 2008; 740 milioni di euro nel 2009; 527 milioni di euro nel 2010; 1.482 milioni di euro nel 2011; 1.407 milioni di euro nel 2012; e sarebbero stimati in 887 milioni di euro nel 2013 (cfr. *Relazione al Parlamento del 18 dicembre 2014*, in www.autorità.energia.it, p. 9).

²⁵ Considerato in diritto, § 8.

Per questa ragione, la Consulta procede alla delimitazione temporale degli effetti della propria decisione, facendoli decorrere a partire dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Nel giungere a tale conclusione, la Corte osserva che il principio secondo cui alle pronunce di annullamento deve riconoscersi una efficacia *pro praeterito*, pur potendo essere qualificato come «generale», non sarebbe privo di «limiti»²⁶.

Ed invero, se un primo ostacolo, la cui esistenza non è controversa in dottrina e giurisprudenza, sarebbe costituito dall'impossibilità di scalfire i rapporti c.d. esauriti, un ulteriore limite al normale dispiegarsi degli effetti delle decisioni sarebbe rappresentato dalla necessità di «salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale». In questa seconda ipotesi, in particolare, l'individuazione di tali principi o diritti sarebbe di competenza della Consulta e si tradurrebbe in una «attività di bilanciamento»²⁷.

Una conferma dell'esistenza di un potere di relativizzazione degli effetti si desumerebbe anche, ad avviso della Consulta, da una comparazione con altri sistemi di giustizia costituzionale, dove la limitazione temporale è frequente, a prescindere dall'esistenza di una disciplina positiva attributiva di tali poteri; d'altra parte, ciò non sarebbe neppure incompatibile con il requisito della rilevanza, la cui vincolatività opererebbe solo nei confronti del giudice *a quo* e non anche per la Corte *ad quem*.

La Consulta, inoltre, consapevole dell'eccezionalità di un intervento sul dato temporale, subordina tale operazione al «principio di stretta proporzionalità», che si estrinseca nella verifica della sussistenza di due requisiti: il primo è rappresentato dal dover tutelare «uno o più principi costituzionali», che sarebbero altrimenti «irrimediabilmente compromessi»; il secondo impone di circoscrivere gli «effetti retroattivi (...) a quanto strettamente necessario»²⁸.

Fatta questa premessa, la Corte ritiene che la retroattività della sentenza di annullamento determinerebbe una «grave violazione dell'equilibrio di bilancio», principio, questo, dopo la modifica intervenuta ad opera della l. cost. n. 1/2012, espressamente tutelato dall'art. 81 Cost. Le conseguenze di una eventuale efficacia *pro praeterito*, inoltre, si ripercuoterebbero sui ceti meno abbienti, poiché si produrrebbe «una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole»²⁹.

La cessazione degli effetti a partire dal giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, in definitiva, si rivela «costituzionalmente necessaria», da un lato perché garantisce «tutti i principi e diritti in gioco», dall'altro poiché consente «al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio»³⁰.

4. Il dibattito dottrinario e giurisprudenziale sull'efficacia temporale della dichiarazione di incostituzionalità (cenni).

²⁶ Considerato in diritto, § 7.

²⁷ Considerato in diritto, § 7.

²⁸ Considerato in diritto, § 7.

²⁹ Considerato in diritto, § 8. Ad avviso della Corte, la restituzione di quanto versato determinerebbe anche un «pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.»; «una ulteriore irragionevole disparità di trattamento (...), con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.» deriverebbe poi dalla difficoltà di distinguere tra gli operatori economici che hanno traslato il costo e gli altri (Considerato in diritto, § 8).

³⁰ Considerato in diritto, § 8.

Il problema della efficacia *ex nunc* o *ex tunc* delle sentenze di annullamento³¹ – sia pure limitatamente ai rapporti pendenti, ritenendosi pacificamente esclusa la possibilità di travolgere quelli c.d. esauriti³² – era già stato sollevato in dottrina negli anni immediatamente successivi all'approvazione della Costituzione. Ed invero, si era sostenuto da parte di alcuni Autori che fosse il dato testuale dell'art. 136 Cost., secondo cui la norma dichiarata incostituzionale «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», a impedire la retroazione degli effetti delle sentenze di accoglimento³³.

La tesi dell'efficacia retroattiva iniziò a farsi strada tra i commentatori in seguito all'approvazione, ad opera dell'Assemblea Costituente³⁴, della l. cost. n. 1/1948, introduttiva del meccanismo incidentale di instaurazione del giudizio di costituzionalità, per poi divenire dominante in seguito all'adozione della l. n. 87/1953, il cui art. 30, 3° comma, prevede che «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»³⁵.

Deve inoltre osservarsi come tale dibattito aveva appassionato molto più la dottrina che non la Corte Costituzionale. Quest'ultima, infatti, fin dalla prima decisione (sent. n. 1/1956) aveva ritenuto, sia pure non *apertis verbis*, che le pronunce di annullamento trovassero applicazione anche nei confronti dei rapporti pendenti³⁶.

³¹ Sul problema dell'efficacia delle sentenze, cfr. in dottrina fra gli altri: G. PARODI, *Art. 136*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 2648 ss. R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (Contributo a una teoria dell'invalidità costituzionale della legge)*, Padova, 1997.

³² Una attenta ricostruzione delle situazioni riconducibili all'interno di tale nozione è in A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, pp. 246 ss.

³³ Cfr. P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, pp. 75 ss. e 92 ss.; F. CARNELUTTI, *Una pezza all'art. 136 della Costituzione?*, in *Riv. dir. proc.*, 1958, n. 2, pp. 239 ss.

³⁴ Sul dibattito in Assemblea Costituente, cfr. G. PARODI, *Art. 136*, *cit.*, pp. 2649 ss.; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo*, *cit.*, pp. 41 ss.

³⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II.2, Padova, 1984, pp. 384-385; C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 263 ss.; E. GARBAGNATI, *Sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV: Diritto pubblico e storia del diritto, Padova, 1950, pp. 191 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1969, pp. 1283 ss., anche se l'Autore si era espresso inizialmente per l'efficacia *ex nunc*, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, p. 557; più recentemente, A. CERRI, *Corso*, *cit.*, pp. 244-245; A. RUGGERI, S. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, p. 183, secondo i quali gli effetti retroattivi si desumerebbero già dall'art. 136 Cost.; cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 351.

³⁶ In particolare, in tale sentenza, si sosteneva che abrogazione e illegittimità costituzionale si muovessero «su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse» (cfr. Considerato in diritto). Nello stesso senso: C. cost., sentt. n. 127/1966, n. 49/1970 e n. 139/1984. La tesi incline a ritenere possibile l'efficacia retroattiva era condivisa, sia pure con diversi itinerari argomentativi, dalla giurisprudenza amministrativa e civile, anche se quest'ultima ha talvolta limitato gli effetti della sentenza ricorrendo all'istituto delle preclusioni processuali, al fine di poter considerare già esauriti rapporti altrimenti pendenti. Su una diversa posizione si era collocata, a partire dagli anni '60, la giurisprudenza penale, che aveva ritenuto improduttive di effetti sui processi in corso le sentenze di annullamento della Consulta, purché si trattasse di norme processuali e fosse intervenuta una sentenza di merito (cfr. per prima Cass. pen., Sez. un., 27 ottobre 1962, Ingrosso, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1963, n. 1, pp. 229 ss.). Tale orientamento sarebbe poi mutato definitivamente solo negli anni '80, nello stesso periodo in cui cominciava a farsi strada nella giurisprudenza costituzionale l'idea di una limitazione temporale degli effetti delle sentenze. Per una ricostruzione delle posizioni dei giudici comuni, cfr. A.

L'orientamento della Consulta muta a partire dalla seconda metà degli anni '80 quando la Corte comincia a mostrare un interesse sempre maggiore per l'efficacia delle proprie decisioni³⁷: la prima sentenza ad effetti temporali circoscritti è la n. 266/1988, seguita poco dopo dalle sentt. n. 501/1988 e n. 50/1989³⁸.

Si tratta di pronunce in cui la mancanza di una piena retroattività si fonda su circostanze diverse dal bilanciamento fra diritti e che quindi presentano, rispetto alla sentenza in rassegna, analogie solo con riferimento all'intervento sul dato temporale e non anche per quanto riguarda le motivazioni che giustificano questa operazione.

Anche nei primi anni '90 vengono adottate dalla Consulta alcune decisioni ad efficacia ridotta³⁹, tutte riconducibili, peraltro, alla medesima tipologia, trattandosi di ipotesi di c.d. incostituzionalità sopravvenuta. La peculiarità di tali sentenze – rappresentata dalla coincidenza temporale esistente fra il momento in cui viene ravvisata l'incostituzionalità e il momento a partire dal quale si producono gli effetti – non consente tuttavia di assimilarle né al gruppo precedente, né, *a fortiori*, alla sentenza in commento.

Deve segnalarsi, infine, che una rilevante pronuncia in cui si è assistito ad una limitazione dell'efficacia ha di poco preceduto la decisione in rassegna ed è rappresentata dalla sent. n. 1/2014. In tale occasione la Consulta – nel dichiarare illegittime le modifiche introdotte alla legge elettorale⁴⁰ – ha stabilito che gli effetti si producano a partire dalle prossime elezioni politiche. Prescindendo da una analisi approfondita della decisione, i cui profili di rilevanza sono molteplici, deve osservarsi come, in questo caso, la ragione del differimento riposerebbe nella diversa circostanza che

CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, n. 4, pp. 1325 ss.; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo*, cit., Padova, 1997, pp. 75 ss.

³⁷ L'importanza che queste decisioni hanno suscitato è anche confermata dalla circostanza che in quegli stessi anni fu organizzato presso la sede della Consulta un seminario, i cui atti sono stati poi raccolti nel volume *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989. Le posizioni espresse in quell'occasione da alcuni autorevoli giuristi saranno poi richiamate all'interno del paragrafo 5. Vari sono stati, inoltre, i tentativi della dottrina di classificare le pronunce della Consulta, distinguendo a seconda che la modulazione degli effetti operi per il futuro o per il passato (cfr. *ex multis* E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, pp. 139-140; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., pp. 184 ss.).

³⁸ In particolare, nella sent. n. 266/1988 la Corte giustifica l'efficacia solo *pro futuro* in quanto per il passato la disposizione dichiarata illegittima non si poneva in contrasto con la Costituzione in ragione della «necessaria gradualità» della sua attuazione (cfr. Considerato in diritto, § 5); la sent. n. 501/1988 contiene invece un dispositivo ad effetti parzialmente retroattivi poiché la Corte fa decorrere l'incostituzionalità a partire dal momento in cui la legge aveva «esaurito la propria funzione perequatrice» (cfr. Considerato in diritto, § 4); nella sent. n. 50/1989, infine, l'efficacia è a partire dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale in quanto l'incostituzionalità derivava dall'essersi ormai compiuta l'«evoluzione legislativa e consolidatasi l'opinione dottrinale e l'orientamento giurisprudenziale» (cfr. Considerato in diritto, § 2). Per le questioni affrontate nelle tre pronunce, cfr. M. CAREDDA, M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali*, cit., pp. 13 ss.; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo*, cit., pp. 253 ss., che, pur consapevole delle «nuove problematiche», ha ritenuto di ricondurre queste prime decisioni con effetti limitati all'interno delle pronunce c.d. manipolative, essendo identico «l'intento che muove la Corte» e identica la «critica», rappresentata dal tentativo della Consulta di stabilire quale sia il «tessuto normativo [successivo] alla pronuncia» (p. 249).

³⁹ Il riferimento è alle sentt. n. 1/1991, n. 124/1991 e n. 416/1992, anche queste in F. POLITI, *Gli effetti nel tempo*, cit., pp. 262 ss.

⁴⁰ Ad opera della l. n. 270/2005, c.d. *porcellum*.

l'elezione dei parlamentari rappresenterebbe un rapporto esaurito, in quanto «*il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti*»⁴¹.

5. *Profili problematici della sentenza in ordine alla modulazione temporale degli effetti.*

Così ripercorsa l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, occorre osservare che le operazioni sul dato temporale delle sentenze avevano sollevato fin dall'origine perplessità in una parte della dottrina, perplessità analoghe a quelle che sembrano emergere anche dalla sentenza in rassegna e che dunque possono essere richiamate.

Ed invero, come è già stato osservato⁴², la graduazione degli effetti temporali delle sentenze, oltre a non essere disciplinata da alcuna norma⁴³, pare anche incompatibile con una lettura combinata degli artt. 136 Cost. e 1 l. cost. n. 1/1948⁴⁴.

Ciò sarebbe confermato dalla circostanza che riconoscere alla Corte tale possibilità equivarrebbe ad attribuirle un potere più ampio di quello proprio dell'organo sovrano per eccellenza, quale è il Parlamento, poiché neppure quest'ultimo può «*disporre*» pienamente dell'efficacia delle leggi, essendo numerosi i limiti previsti dalla Costituzione⁴⁵.

⁴¹ Cfr. Considerato in diritto, § 7. Tale profilo è stato fortemente criticato da alcuni Autori, secondo i quali il procedimento elettorale può considerarsi perfezionato solo con la verifica dei poteri e non con la mera proclamazione (cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte*, in *Nomos/Le attualità del diritto*, 2013, n. 3, pp. 1-2, secondo cui, inoltre, «*gli effetti [delle decisioni] sono solitamente rimessi all'interpretazione dell'operatore giuridico*»; T. F. GIUPPONI, in AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Osservatorio AIC*, 2014, n. 2, pp. 43 ss., che ritiene la proclamazione «*sub iudice fino alla convalida definitiva da parte delle Camere di appartenenza*»; F. SORRENTINO, in AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., pp. 67 ss., che ritiene «*gli atti di proclamazione dei parlamentari [...] irrimediabilmente illegittimi, perché fondati su legge incostituzionale*»).

⁴² Cfr. S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 29.

⁴³ Diversamente da quanto avviene in altri ordinamenti (cfr. L. MEZZETTI, *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, 2009; L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, 2007). Sul modello austriaco, cfr. in particolare M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, 1968, pp. 49 ss. e 92 ss.; sul modello tedesco e austriaco, cfr. A. A. CERVATI, *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali austriaca, tedesca ed italiana*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., pp. 287 ss.; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo*, cit., pp. 332 ss.

⁴⁴ Come si desumerebbe anche dalle parole pronunciate nel 1986 dall'allora Presidente della Corte costituzionale, secondo cui la «*facoltà di intervenire sugli effetti temporali delle pronunce è, fuor di dubbio, opportuna, e andrebbe prevista anche da noi (...). Ma ogni possibilità di una tale riforma è rimessa alla buona volontà del legislatore*» (cfr. A. LA PERGOLA, *Conferenza stampa 1986*, p. 19-20, in G. D'ORAZIO, *Il legislatore e l'efficacia temporale delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., pp. 361-362). Nella stessa direzione andrebbe la circostanza che fra le proposte della Commissione c.d. bicamerale, istituita dalla l. cost. n. 1/1997, vi era quella di modificare l'art. 136 Cost., attribuendo alla Corte il potere di stabilire «*un termine diverso, comunque non superiore ad un anno dalla pubblicazione della decisione*», da cui far dipendere la cessazione di efficacia della norma.

⁴⁵ Cfr. S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, cit., p. 36. La medesima conclusione sarebbe anche condivisa da 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., p. 199, secondo cui nel nostro ordinamento «*gli effetti delle decisioni di incostituzionalità sono integralmente previsti dal diritto ed operano del tutto automaticamente*». Compito della Corte sarebbe quello di «*dichiarare il contrasto della legge con la Costituzione, ma non (...) dettare alcuna disposizione sugli effetti della sua decisione*», che «*si producono ipso iure*». In questo quadro, i limiti alla normale retroazione degli effetti «*non possono derivare dall'esercizio di alcun potere costitutivo discrezionale della Corte ma solo, eventualmente, da principi costituzionali obiettivamente vigenti, rispetto ai quali alla Corte possono spettare soltanto poteri dichiarativi e vincolati*».

Un ulteriore aspetto problematico è rappresentato anche dalla presenza dell'art. 30 l. n. 87/1953, il cui 3° comma si rivolge direttamente all'interprete, imponendogli di disapplicare la norma dichiarata illegittima. Tale previsione consentirebbe al giudice comune di discostarsi dalla modulazione degli effetti disposta dalla Consulta, con la conseguenza che, in un simile scenario, l'unico rimedio che la Corte avrebbe sarebbe rappresentato dalla possibilità di sollevare dinanzi a sé un conflitto di attribuzione⁴⁶.

Una diversa obiezione si fonda poi sulla incompatibilità esistente fra la limitazione degli effetti temporali e la previsione del giudizio incidentale⁴⁷: da un lato, infatti, il giudice rimettente è chiamato a fare una valutazione rigorosa in punto di rilevanza della questione di legittimità; dall'altro la sentenza della Corte che limiti solo *pro futuro* i propri effetti non ha alcun effetto (verrebbe da dire: rilevante) nel giudizio *a quo*⁴⁸. Ad essere disattesa sarebbe, dunque, l'«*esigenza di tutela del singolo che è connessa al sistema incidentale di controllo della costituzionalità delle leggi*»⁴⁹.

In virtù di queste considerazioni, emerge come il riconoscimento alla Consulta del potere di contenere l'efficacia delle proprie decisioni sembri viziato all'origine: alla Corte, infatti, verrebbero attribuiti «*troppi compiti*», con il rischio di trascurare un aspetto fondamentale, costituito dal «*collegamento con i giudici, [dal] collegamento con le questioni che si agitano nella vita di tutti i giorni e che rappresentano l'ossigeno di cui si alimenta l'attività della Corte stessa*»⁵⁰.

6. Profili problematici della sentenza in ordine all'art. 81 Cost. e possibili soluzioni alternative.

Non condivisibile sembra anche il riferimento al principio dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost., così come modificato dalla l. cost. n. 1/2012⁵¹), che la Corte utilizza per giustificare la modulazione degli effetti.

⁴⁶ Per G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale*, cit., p. 219, «la pretesa della Corte di gestire gli effetti retroattivi delle sue pronunce (...) non potrebbe alla fine essere efficacemente difesa (...) contro un divergente orientamento della magistratura comune, che ritenesse invece tali effetti integralmente e inderogabilmente regolati dal diritto».

⁴⁷ Sotto tale profilo, non condivisibile sembra l'assunto della Corte costituzionale, secondo cui «*gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo pro futuro, della disposizione costituzionalmente illegittima*», avendo il ricorrente agito per ottenere la restituzione di quanto versato (Considerato in diritto, § 7). Sul rapporto tra l'efficacia solo *pro futuro* della sentenze in rassegna e la logica del giudizio incidentale, cfr. R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali*, cit., pp. 229-230, che ritiene la sent. n. 10/2015 sul punto «*laconica*». Secondo l'Autore, infatti, da un lato, non sarebbe approfondito il problema del contrasto fra «*efficacia ex nunc*» e il «*carattere di pregiudizialità della questione di legittimità*»; dall'altro, una sentenza non retroattiva si porrebbe in contrasto con l'art. 24 Cost., che la stessa Corte annovera tra i principi fondamentali.

⁴⁸ Cfr. F. SORRENTINO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 156.

⁴⁹ A. A. CERVATI, *Incostituzionalità delle leggi*, cit., p. 315.

⁵⁰ F. SORRENTINO, *Considerazioni sul tema*, cit., p. 157. Per l'Autore il rischio sarebbe quello che la Corte costituzionale «*per ragioni di convenienza (...) delle quali dovrebbe farsi carico il legislatore*» fosse indotta a modulare gli effetti delle proprie sentenze di annullamento «*così frustando le aspettative di quanti, sulla base delle regole che disciplinano l'efficacia delle sentenze della Corte, facevano affidamento sulla retroattività della pronuncia di accoglimento*».

⁵¹ Si tratta della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1. La riforma – che ha riguardato anche gli artt. 97, 117 e 119 Cost. – è stata fortemente discussa in dottrina, nel tentativo di comprendere la reale portata delle modifiche introdotte. Al riguardo, pur non potendosi ripercorrere in questa sede tale dibattito, deve osservarsi che i commentatori si sono divisi fra i favorevoli all'intervento del legislatore costituzionale e chi non ha condiviso la riforma, anche in ragione di alcune opinabili scelte lessicali (tra i primi, cfr. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A*

Ed invero, anche fra gli Autori inclini a riconoscere alla Consulta tale potere, vi è chi⁵² subordina il suo esercizio al ricorrere di alcune circostanze, fra cui il rischio che possa altrimenti prodursi un «vulnus a un valore costituzionale primario»⁵³. Non qualsiasi violazione delle disposizioni della costituzione sarebbe, in altri termini, idonea a giustificare la limitazione degli effetti temporali, ma occorrerebbe che ad essere leso fosse un valore fondamentale.

Sulla base di tali premesse, ritenere che quanto disposto dall'art. 81 Cost. possa rappresentare un limite alla retroattività delle sentenze sembra sottendere l'idea che l'equilibrio di bilancio sia da considerare un principio supremo e inderogabile, in quanto in grado di escludere l'efficacia retroattiva di una decisione di accoglimento.

Si comprende, in questo quadro, come il *fil rouge* che sembra muovere tutte le considerazioni della Corte in merito alla modulazione temporale degli effetti sia legato alle gravose implicazioni che altrimenti si determinerebbero sul bilancio dello Stato⁵⁴.

C'è da chiedersi, dunque, se la soluzione adottata rappresenti l'unico strumento a disposizione della Consulta per scongiurare rischi per le finanze pubbliche.

Ad avviso di chi scrive, la risposta è negativa. La Corte avrebbe potuto anzitutto rigettare la questione o dichiararla inammissibile, esortando nel contempo il legislatore ad intervenire per adeguare la disciplina vigente. In tale ipotesi, compito della Consulta sarebbe stato quello di controllare l'adempimento da parte del Parlamento, sanzionando l'eventuale inerzia con l'adozione di una nuova decisione (questa volta di accoglimento), in cui gli effetti temporali sarebbero retroagiti fino alla data della precedente pronuncia.

In secondo luogo, la Corte avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità della *Robin Hood tax*, lasciando che gli effetti si producessero *ex tunc*. In questo caso, infatti, qualora il legislatore avesse ravvisato la necessità di recuperare *aliunde* il gettito fiscale, avrebbe potuto ripristinare il tributo,

proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2 (05/06/2012); N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità fra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; G. M. SALERNO, *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio*, in *Guida al diritto*, 2012, n. 4, pp. 6 ss.; tra i secondi, cfr. G. AZZARITI, *La regola d'oro indiscussa*, in *Il manifesto*, 6 marzo 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2 (17/04/2012); A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2012, n. 2; I. CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1 (29/02/2012); M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 2013, n. 3, che, pur essendo contrario alla riforma, ritiene che la duttilità della Costituzione ne imponga una lettura coordinata con i principi fondamentali della Carta).

⁵² M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 112; F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., pp. 17 ss.

⁵³ M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo*, cit., p. 112. Le altre ipotesi ricorrerebbero quando: a) l'incostituzionalità dipenda da circostanze «successiv[e] all'entrata in vigore della norma impugnata e anteriori alla decisione della Corte»; b) l'incostituzionalità abbia ad oggetto «materie nelle quali l'attuazione dei valori costituzionali possa e debba avvenire attraverso riforme gradualistiche».

⁵⁴ Su una diversa posizione M. CAREDDA, M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali*, cit., pp. 24 ss., i quali ritengono che «la delimitazione dell'efficacia temporale non è esclusivamente determinata dall'esigenza di salvare l'equilibrio di bilancio, ragione in sé probabilmente non sufficiente a legittimare un'operazione di tal fatta».

disciplinandolo seguendo le indicazioni fornite dalla Consulta⁵⁵. Ed invero, come è stato sostenuto⁵⁶, quando ad essere dichiarata incostituzionale fosse una norma tributaria e l'«*illegittimità fosse derivata*» – come nel caso *de quo* – «*solo da una irrazionalità dei criteri dell'imposizione*» il legislatore potrebbe prevedere una nuova disciplina «*anche retroattiva*», che «*colpisca la medesima capacità contributiva già incisa dalla legge dichiarata incostituzionale*»⁵⁷.

Sarebbe stato anche possibile, infine, per la Corte adottare una sentenza sostitutiva, prevedendo che la base imponibile fosse rappresentata solo dai c.d. extraprofitti, che erano strettamente connessi alla favorevole congiuntura economica. In tale ipotesi, la restituzione dei versamenti tributari sarebbe stata più contenuta e ciò avrebbe potuto evitare l'irretroattività della sentenza.

La Corte si è però orientata diversamente. Viene allora da chiedersi se la sentenza in rassegna non rappresenti un ulteriore tassello in quel percorso della Consulta di progressivo ampliamento dei suoi poteri, che vede la funzione di controllo divenire propedeutica ad altri tipi di intervento: la Corte, infatti, non si limita più solo a sanzionare l'inerzia del Parlamento, ma svolge un ruolo di vera e propria supplenza⁵⁸ di tale organo, senza, tuttavia, che possa essere chiamata a rispondere per le scelte compiute.

⁵⁵ Ad una simile conclusione pervengono: I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale*, cit. p. 9; S. SCAGLIARINI, *La Corte*, cit., p. 234. *Contra* M. CAREDDA, M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali*, cit., p. 9, secondo i quali soluzioni diverse dalla sentenza di annullamento con efficacia *pro futuro* sarebbero state «meno incisive».

⁵⁶ V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., pp. 338 ss.

⁵⁷ V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, cit., p. 339.

⁵⁸ Andando ben oltre la nozione di funzione legislativa complementare di cui si era parlato in dottrina negli anni '80 (cfr. F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, parte I, pp. 1646 ss.).