

OSSERVAZIONI “A PRIMA LETTURA” SULLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 10 DEL 2015: DALLA ILLEGITTIMITÀ DEL “TOGLIERE AI RICCHI PER DARE AI POVERI” ALLA LEGITTIMITÀ DEL “CHI HA AVUTO, HA AVUTO, HA AVUTO...SCORDIAMOCI IL PASSATO”***

1. Brevi considerazioni generali 2. Sul bilanciamento tra gli effetti temporali e le esigenze di solidarietà sociale e di equilibrio di bilancio 3. Sui rapporti tra il giudizio della Corte e il giudizio a quo con particolare riferimento alla natura e al ruolo della rilevanza.

1. Brevi considerazioni generali

La recente sentenza n. 10 del 2015, con la quale la Corte costituzionale accoglie (o sembra accogliere) la *quaestio legitimitatis*, ma ne “contiene” fortemente, fin quasi ad annullarli, gli effetti temporali “normali”, ha subito suscitato, e continua a suscitare, interessanti riflessioni, per lo più variamente critiche e comunque “pensose” se non preoccupate, nella valutazione dell’impatto sulla precedente giurisprudenza e delle tendenze e delle prospettive che sembra poter dischiudere sotto non pochi e diversi profili. Tutte concordano, però, nel sottolinearne la grande importanza se non proprio una qualche “storicità”.

Salvo più approfondite e articolate riflessioni, in questa sede, e per ora, si intende semplicemente offrire un contributo alla discussione appena avviata¹ svolgendo, “a caldo” alcune osservazioni comunque meritevoli di una qualche attenzione anche perché riguarda-

* Già Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bari.

** Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bari. — annamaria.nico@uniba.it

*** Il presente scritto è frutto di uno scambio di riflessioni tra gli autori in ordine a taluni aspetti “critici” della decisione. Il paragrafo 1 è di entrambi gli autori, il paragrafo 2 è di Francesco Gabriele, il paragrafo 3 è di Anna Maria Nico.

¹ In questa *Rivista* n° 2/2015 cfr., M. RUOTOLO, 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*; 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.*

no quelli che costituiscono, probabilmente, i punti nevralgici della sentenza. E ciò, peraltro, non senza preliminarmente rilevare come l'intera parte motiva, quasi a prescindere dai contenuti, appaia animata e percorsa, se non proprio pervasa, da un tono sorprendentemente e insolitamente schietto, e, talora, persino disarmante per semplicità e sincerità. I modi, pur fermi e decisi, non sono mai supponenti o di quelli che non ammettono replica; le argomentazioni, pur elaborate e puntigliose, perfino "spiegate", e le posizioni via via assunte, non di poco conto e non destinate a non suscitare reazioni, anche forti, sono presentate ed esposte con grande chiarezza. Dal tutto costantemente traspare la piena consapevolezza e l'ammissione senza riserve di fondare (o, forse, quasi di dover fondare) le importanti opzioni di volta in volta compiute, e di certo quella finale, che ne costituisce l'esito inevitabile, facendo ricorso ai principi supremi, quasi estremi, e, perciò, in un certo senso fragili perché "senza rete" ove non condivisi.

Trattasi di un aspetto che riteniamo vada senz'altro segnalato ed apprezzato anche se non comporta, com'è ovvio, che le motivazioni così esposte e le posizioni così assunte debbano essere necessariamente condivise né viste, va ribadito, come se mosse da una sorta di tattica per attirare consenso.

Ci riferiamo, per esempio ed in particolare, ai punti in cui la Corte, quasi candidamente, ma significativamente ritiene di dover ricordare che essa e solo essa ha la competenza in tema di bilanciamento tra valori di rango costituzionale; che contro le sue decisioni non vi è alcuna possibilità di giuridica reazione (impugnazione) e che, in definitiva, il suo ruolo (in un certo senso, il suo potere) può inappellabilmente estendersi non solo a quello che è (sembra voler dire) pacificamente comunque compreso nel suo essere custode ultimo della Costituzione, ma anche a quello (sembra voler dire) meno pacifico, o, sinora almeno esplicitamente meno rivendicato, di equilibratore supremo del sistema costituzionale perfino nel silenzio e/o al di là dei testi delle stesse disposizioni costituzionali nel contesto di una visione di insieme ed unitaria della Costituzione (nessuna incertezza ha, infatti, nell'affermare che le spetta "*una tutela sistemica e non frazionata; che la comparazione con altre Corti costituzionali europee mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di accoglimento è prassi diffusa anche nei giudizi promossi in via incidentale indipendentemente dal fatto che la Costituzione ed il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi*").

Per la verità, sarebbe difficile negare che ciò la Corte non abbia già, o mai, o sempre fatto (o ritenuto di poter fare) a prescindere, ovviamente, da ogni considerazione di merito al riguardo. Raramente, però, e, comunque, non frequentemente la Corte lo ha detto e lo ha fatto con la estrema semplicità e con il candore, per altro fermi e senza tentennamenti, insomma con la trasparenza di questa occasione e non senza lasciare intendere, potrebbe aggiungersi, di avere sempre presente, con il giudice americano, che non ha l'ultima parola perché è infallibile, ma che è infallibile perché ha l'ultima parola.

Alla incostituzionalità della normativa impugnata la Corte è pervenuta sulla base di una articolata motivazione ed in riferimento (solo) agli artt. 3 e 53 Cost. (e non anche, come prospettato dal giudice *a quo*, agli artt. 77, secondo comma e 23, incentrate sull'utilizzo del decreto-legge). Non ha negato, anzi ha motivatamente riconosciuto legittimità allo scopo perseguito dal legislatore. Ha ritenuto, però, che i mezzi affrontati non erano idonei e neces-

sari a conseguirlo (conflitto logico interno alle disposizioni impugnate, inadeguatezza e irragionevolezza).

Non, tuttavia, alla suddetta conclusione (l'incostituzionalità) sono rivolte le riflessioni che seguono, ma al seguito della motivazione. Non ha, infatti, chiuso la sentenza, cioè dichiarato subito la illegittimità, con l'accertamento del predetto contrasto, ma proseguito introducendo altre considerazioni, che hanno finito con il determinare, in sostanza, una notevole attenuazione degli effetti, che almeno potenzialmente, o normalmente, dovrebbero, o potrebbero avere le sentenze di accoglimento ed una particolare relazione tra il giudizio costituzionale e quello di merito.

Ci soffermeremo, più precisamente, su due punti. Il primo riguarda il bilanciamento, al quale ha ritenuto di dover procedere, tra il c.d. principio della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento e le esigenze della non violabilità dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost. (*a fortiori* dopo la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) e di solidarietà sociale di cui agli artt. 2 e 3 Cost., da cui è conseguita la "scelta" della manipolazione in senso contenitivo (o della modulazione) degli effetti temporali della sentenza, che è (perciò divenuta) una sentenza di accoglimento recante nel dispositivo (non soltanto nel corso della parte motiva, come aveva fatto, per es., sia pure nella specificità delle rispettive fattispecie, nella sentenza n.1/2014) l'espressa indicazione della (differita) decorrenza (e ciò a prescindere da ogni considerazione in ordine alla opinione, che pure è prospettabile, secondo la quale quello della retroattività potrebbe non essere un principio, ma un mero disposto dell'art. 136 della Costituzione del quale la Corte potrebbe non avere alcuna "disponibilità" e che, quindi, mal si presterebbe ad essere parte nei vari bilanciamenti tra principi valori e diritti cui pure fa ricorso frequentemente).

Il secondo punto, non meno importante, ma quasi conseguenza del primo e del suo esito, concerne il predetto contenimento, o la modulazione, degli effetti temporali della sentenza rispetto al giudizio *a quo*, o, se si vuole, i suoi riflessi su alcuni aspetti del complesso rapporto (se c'è, se sussiste ed in che termini e in che misura) tra giudizio di costituzionalità e giudizio di merito non escluso, in particolare, il tema della natura e del ruolo del requisito della rilevanza "a monte", per così dire, ed "a valle".

2. Sul bilanciamento tra gli effetti temporali e le esigenze di solidarietà sociale e di equilibrio di bilancio

Per quanto riguarda il primo dei due profili richiamati, la Corte, dunque, considerato che, in linea generale, la mera dichiarazione di illegittimità della normativa impugnata avrebbe avuto come effetto quello della restituzione delle imposte (indebitamente) versate ai ricorrenti del giudizio principale ("a quo"), nonché, ovviamente, a tutti coloro i cui rapporti fossero ancora "pendenti", ricorda a se stessa e rileva subito che, naturalmente, e conformemente alla sua giurisprudenza, non può non soffermarsi, prima di emettere la sua decisione di accoglimento, cioè (ma questo lo aggiungiamo noi) subito dopo aver riscontrato "oggettivamente", o, forse meglio, "isolatamente", per così dire, l'incostituzionalità di una normativa, sugli effetti che produrrebbe la pura e semplice dichiarazione di illegittimità. Da tali effetti, infatti,

non deve mai derivare una situazione di incostituzionalità maggiore di quella eliminata, o, meglio, che si eliminerebbe con la mera dichiarazione di incostituzionalità. Non le è consentito, insomma, e, comunque, ha sempre scelto di darsi carico di non determinare, con una sua sentenza, problemi di incompatibilità costituzionale maggiori di quelli risolti. Da ciò, quando l'evenienza si profila, anzi si materializza con i crismi della certezza, la necessità inderogabile di un bilanciamento perché nessun principio sia "tiranno" rispetto agli altri coinvolti e perché siano ripartiti i sacrifici, o, da altro punto di vista, i vantaggi, naturalmente alla luce di una visione integrale, unitaria ed armonica dei valori, dei principi e dei diritti di cui la Costituzione è espressione, ma anche tutela e garanzia, e la Corte supremo custode e, a nostro avviso, sia pure con i suoi mezzi, (dovrebbe essere) anche irrinunciabilmente promotore, o propulsore. Per quanto riguarda più specificamente il caso *de quo*, la restituzione di quanto in teoria, o (evidentemente solo) a prima vista, indebitamente pagato, e, quindi, il (domandato) ripristino del diritto violato da un lato si scontrerebbe e ferirebbe (violerebbe) gravemente il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e di sostenibilità del debito pubblico (reso più stringente dalla riforma costituzionale del 2012 e dagli obblighi assunti dall'Italia in sede di Unione europea e internazionale), che, a suo avviso, esige una gradualità nella attuazione dei valori costituzionali quando comporta oneri rilevanti per il bilancio dello Stato e, dall'altro, determinerebbe un irrimediabile pregiudizio alle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.².

Ora, che la restituzione dei versamenti effettuati, come il venir meno di quelli che via via sarebbero avvenuti in assenza della dichiarazione di incostituzionalità, incida sui vari bilanci annuali e pluriennali, variamente approvati secondo le norme riguardanti la programmazione economico-finanziaria, non può, ovviamente, revocarsi in dubbio anche se, per la verità, nessun riferimento quantitativo è rinvenibile nella sentenza quanto all'entità dello squilibrio. Non appare, infatti, di per sé sufficiente, al riguardo, dire che l'entità sarebbe tale da richiedere una manovra finanziaria aggiuntiva perché qualsiasi uscita "retroattiva", diciamo così, comporta una manovra aggiuntiva, o un aggiustamento, al di là della sua entità, che, ovviamente, può essere più o meno consistente benché la valutazione della consistenza non sfugga, poi, alla soggettività delle valutazioni politico-economico-sociali. Si tratta, tuttavia, ed intanto, di effetti comuni alla dichiarazione di incostituzionalità di tutte le leggi tributarie, o che comunque danno origine a delle entrate, che, con il ragionamento della Corte, verrebbero a godere, o quanto meno a poter godere di un "regime", o di un "trattamento" particolare, di fatto consistente, in definitiva, nella possibilità di perdere efficacia, se ritenute incostituzionali, solo a decorrere da una certa data alla condizione che, a giudizio della Corte, producano, ancorché tali, una "grave" violazione del principio di equilibrio di bilancio. E ciò senza che la stessa abbia, però, almeno per ora, delineato delle regole per uno scrutinio più o meno stret-

² Si legge, infatti, tra l'altro, nel punto 8 del Considerato in diritto: "...L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari...determinerebbe uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venir meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime".

to della “gravità” in questione, come, per es., ritenne di dover fare in passato (con apprezzabile *self-restraint*) per la verifica del ricorrere e della violazione dell’interesse nazionale (nei confronti delle leggi regionali), onde limitare la sua stessa discrezionalità, ed a prescindere dal diritto (ma anche a sua garanzia) di chi (in violazione di vari disposti costituzionali: in particolare, quelli di cui agli artt. 3 e 53) ha dovuto corrispondere imposte che non avrebbe dovuto (e può finire, invece, con il dover) corrispondere. Non sembra, inoltre, che, ai pur certi riflessi sugli equilibri finanziari annuali già stabiliti ed operanti, e sulle previsioni elaborate a più o meno lunga scadenza, siano strettamente e necessariamente, né automaticamente ricollegabili gli effetti ulteriori (in particolare, l’“irrimediabile” pregiudizio delle esigenze sociali) di cui la Corte parla, dandoli per scontati, e dei quali essa sembra farsi carico, se non proprio responsabilità, con delle affermazioni che non appaiono condivisibili, e comunque meritano riflessione, sia per quello che dicono nella circostanza, sia per le premesse di ordine più generale da cui muovono (tra l’altro, ma non è questo il punto principale, non sono infrequenti i casi in cui si ha notizia della “scoperta”, se non proprio del “rinvenimento”, di questo o quel c. d. “tesoretto”, che potrebbe consentire di ovviare all’imprevisto anche se talora finisce con il complicare, anziché contribuire a risolvere i problemi). Tali affermazioni danno netta la sensazione, infatti, di prescindere proprio da quella considerazione unitaria e sistemica della Costituzione, cioè della Costituzione nel suo sistema di valori, principi e regole (ma, non occorre dimenticare, va ribadito, anche di obiettivi e di programmi) da cui in modo speciale in questa sentenza si premura fortemente e insistentemente di affermare di non poter prescindere e su cui, in qualche misura, sembra contare quasi per dar maggiore e più qualificato supporto, se non, magari, maggiore legittimazione proprio alla peculiarità, staremmo per dire quasi alla non ortodossia, del *decisum*. Né può dimenticarsi, d’altra parte, come già accennato, che la Corte, quando giudica della legittimità delle leggi, non ha alcuna “responsabilità”, per così dire, in ordine alle leggi stesse e alla loro, per l’appunto, eventuale illegittimità e che deve bensì farsi carico delle conseguenze, ma solo nei limiti propri del suo ruolo il resto spettando a chi la legge aveva adottato³. Per quanto riguarda l’art. 81 Cost., a violarlo, eventualmente, è il legislatore e non la Corte quando riscontra e dichiara la violazione. Va ricordato, del resto, come non siano pochi, nel corso della sua lunga esperienza, i casi, anche risalenti, di sentenze additive di prestazione, anch’esse incidenti, talora anche pesantemente, sull’equilibrio finanziario comportando obbligatoriamente, anche per esercizi precedenti, spese non previste e non coperte ed effetti persino sugli indirizzi politico-economici dei Governi e delle relative maggioranze parlamentari perché “spiazzati” dalle sue decisioni⁴.

³ Vedi al riguardo I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza della come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 6 ss.

⁴ Ancora nel n. 8 della parte in diritto, infatti, si legge: “*Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.*”.

La Corte, inoltre, come può notarsi, sembra, in base alle affermazioni riportate, non avere alcuna fiducia nel legislatore⁵. Sembra temerne, in particolare per quanto ci riguarda in questa sentenza, una qualche insensibilità verso gli articoli 2 e 3 Cost. e, per prevenirne quello che, evidentemente a suo avviso, sarebbe più di un rischio, sceglie di non dichiarare, nella sostanza e attraverso il contenimento degli effetti temporali, la incostituzionalità piena di una normativa della quale pure si è spesa con impegno, nelle parti precedenti della motivazione, a rinvenire una incompatibilità con la Costituzione che pure non era, forse, lapalissiana e che ha “voluto”, in qualche modo, rinvenire. Colpisce, più specificamente, ed intanto, l’affermazione, fatta senza alcuna motivazione quasi fosse ovvia e scontata, e che tale, riteniamo, non è assolutamente, secondo la quale la perdurante crisi economica pesa sulle fasce più deboli. Di certo, infatti, è così e non è mai avvenuto, può dirsi, e purtroppo, che una crisi economico-finanziaria non abbia pesato, e non pesi, di più sulle fasce più deboli, le quali sono più deboli in senso generale e finiscono sempre (ma non dovrebbero) con il soccombere. Del resto, sono le fasce più deboli proprio perché non si sono affermate (i diritti dei deboli sono anche deboli diritti, è stato detto). Se questo, tuttavia, è un riscontro oggettivo, ancorché, amaro, non può non sorprendere che proprio il giudice della costituzionalità, che pur non esita, come abbiamo visto, a dichiararsi il custode della Costituzione integralmente ed unitariamente, quasi ignorandone lo spirito ed il disegno di fondo, cioè il programma normativamente prescritto, si limiti a richiamare il fenomeno come un *quid* di ineluttabile e come se nulla potesse dire, o gli spettasse di dire sulla sua (perdurante) incompatibilità con la Costituzione, e, quindi, sulla sua giuridica, necessaria temporaneità e rimozione e per richiamare gli organi costituzionali responsabili, non esclusa se stessa per quanto di competenza, affinché non avvenga che la crisi economico-finanziaria pesi ulteriormente sulle fasce più deboli in evidente dispregio di più di una disposizione costituzionale e della Costituzione nel suo complesso. Non è assolutamente in linea con la Costituzione, infatti, che alle fasce più deboli siano riconosciuti (ma verrebbe da dire graziosamente concessi) dei diritti, che sono diritti fondamentali, solo se e quando le risorse disponibili, o la situazione economica lo consente. La statuizione costituzionale felicemente sintetizzata nell’articolo 3, Il comma, ma di cui è pervasivamente intriso l’intero ordito normativo della Costituzione, esige, infatti, la rimozione, di certo non istantanea ma neanche protratta fino alle famose calende, della situazione esistente e, in sostanza, una redistribuzione delle risorse, bensì e già in condizioni normali, per così dire, ma anche, com’è ovvio, a maggior ragione nelle situazioni di crisi, se la situazione da rimuovere non solo permane ma può consolidarsi e rendere più pesanti e più acuti quegli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Un equivoco, infatti, nel quale molti “sembrano” (?) cadere, ed al quale la stessa Corte non sembra volersi sottrarre pur tenendo conto della specificità del suo ruolo nel sistema, è quello secondo il

⁵ Sulla attuale prevalenza nell’ambito del giudizio costituzionale dell’elemento della politicità su quello giurisdizionale cfr. A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale* (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015.

quale (come da essa affermato, come abbiamo visto, in questa sentenza ma richiamando, però, la sua risalente n. 260 del 1990) il principio dell'equilibrio del bilancio (in una, magari, o insieme alla sostenibilità del debito pubblico e agli obblighi assunti in sede di Unione europea ed internazionale) esige(rebbe) una gradualità nella attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Secondo Costituzione, infatti, l'attuazione (che certamente può, anzi non può non essere graduale) di alcuni valori primari ed irrinunciabili (sinteticamente, la dignità, l'eguaglianza sostanziale, ecc.) non è assolutamente ed in linea di principio subordinata agli oneri più o meno rilevanti per il bilancio statale, ma deve avvenire sulla base di quel determinato bilancio attraverso una revisione della distribuzione, cioè attraverso una redistribuzione, o, se si vuole, una diversa distribuzione delle risorse (allo stato) disponibili. D'altra parte, il concetto di "disponibilità" è un concetto non assoluto, ma relativo, politicamente variabile e, comunque, le risorse sono uno "strumento" non un valore, o un principio, e, quindi, qualsiasi bilanciamento di uno di questi con quello non sarebbe tanto "ineguale" quanto, in realtà, improprio ed qualitativamente improponibile⁶. L'eliminazione degli ostacoli di cui all'art. 3, Il comma, della Costituzione, insomma, deve essere perseguita all'interno di qualsiasi bilancio anche se, com'è ovvio, condizioni economico-finanziarie floride, o non di crisi, possono agevolarla e viceversa non senza mai dimenticare che la solidarietà acquista maggior significato ed è richiesta proprio quando, in condizioni di difficoltà, i sacrifici siano ripartiti non solo e non tanto proporzionalmente (il che sarebbe pur sempre un discreto risultato), quanto "progressivamente". Colpisce, invece, la perentoria sicurezza con la quale il custode che si autodefinisce "supremo" ed a tutto tondo (che, però, per essere tale non deve limitarsi al ruolo di mero, inerte garante, si direbbe, ma consapevolmente "animare" tale ruolo comprendendovi anche quello di "valorizzatore", cioè propulsore, nei limiti dei suoi mezzi, anche della attuazione "attiva") della Costituzione afferma, "quasi fatalisticamente", che *"le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole"*. Viene, infatti, subito da osservare che, se, a suo avviso, le conseguenze di una dichiarazione di illegittimità con gli effetti retroattivi "normali", per così dire, finirebbero con il richiedere una redistribuzione irragionevole ecc., molto probabilmente ha dei problemi proprio la dichiarazione di illegittimità in sé considerata e, quindi, che sarebbe bastata (o sarebbe stata necessaria) una dichiarazione di non fondatezza o che comunque non avesse comportato obblighi di restituzione (pur, magari, con la eventuale sottolineatura di qualche profilo di astratta illegittimità: l'armamentario della Corte nella tipologia delle decisioni è, come è noto, molto generoso) per non aversi una distribuzione irragionevole della ricchezza e, quindi, che, in qualche modo, sotto tale profilo, la decisione presenta qualche elemento di contradd-

⁶ Sul punto, volendo, più ampiamente, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in questa *Rivista* n° 3/2013 del 13/09/2013.

ditto. A parte questo aspetto, però, va sottolineato, riteniamo, come la Corte, preoccupandosi, anzi prevedendo che si sarebbe determinato un *“irragionevole pregiudizio alle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.”* intanto conferma, o non elimina, la contraddittorietà sopra prospettata e, dall'altro, non solo finisce con il dare per scontato ciò che non può dare per tale, cioè che il Parlamento (e magari anche il Governo) non sia(no) in grado di risolvere adeguatamente il problema determinato dalla restituzione delle somme indebitamente versate e dalla cancellazione dai bilanci di previsione di entrate sulle quali si era fatto affidamento adottando, magari, e come sarebbe ovvio in un “sistema” che funzioni, anche sulla base dei rilievi contenuti nella sentenza, interventi costituzionalmente più corretti, organici e socialmente anche più efficaci della (semplice) non restituzione (“approfittando”, cioè, della circostanza, per correggere quanto non si fosse fatto in senso sociale con le entrate poi divenute illegittime). Sottrae, inoltre, e questo sembra ancora più grave, agli organi dell'indirizzo politico, o rende comunque più difficile, il loro “diritto”, per così dire, o, se si vuole, la loro competenza (si direbbe “esclusiva”) ad affrontare in piena e totale autonomia politica i problemi determinati da una sentenza che essa, a sua volta, ha tutto il diritto di adottare, ma, forse, senza ricorrere a poteri almeno esplicitamente non conferite. Sembra configurarsi, insomma, una sorta di indebita surrogazione non consentita, però, dal sistema, il quale non può tollerare, se non snaturandosi, l'incremento confuso degli organi (e dei poteri) “politici” e l'indebolimento di quelli di garanzia, anzi di quello di garanzia per eccellenza. Al riguardo non può non rilevarsi, peraltro, che la stessa Corte non ha mancato, anche recentemente, di assumere un orientamento più in linea con quanto appena detto. In una sentenza a torto, forse, frettolosamente ritenuta “conservatrice”, o solo conservatrice e non anche almeno potenzialmente aperta a tendenze redistributive nel senso in cui siamo venuti dicendo, essa ha dichiarato illegittima una decurtazione delle retribuzioni (c.d. “alte”) di alcune categorie di dipendenti pubblici non perché di per sé illegittima, ma perché introdotta in violazione del principio di uguaglianza e, in quanto tale, irragionevole. Ancora più interessante, peraltro, è il fatto che, a suo avviso, interventi riduttivi, perequativi ecc. e, quindi, riconsiderazioni di determinate situazioni giuridiche soggettive, non sarebbero illegittime se in linea oltretutto con le finalità sociali, anche ed innanzitutto con il principio di uguaglianza, cioè anche se ragionevoli⁷. Senza ricorrere a modulazioni di termini e/o bilanciamenti, ha, così, correttamente rimesso agli organi dell'indirizzo politico il diritto-dovere di perseguire le finalità sociali rispettando la Costituzione. E ciò, va ugualmente detto, anche se i predetti organi politici non sembra abbiano esteso il trattamento dalla Corte ritenuto illegittimo ed in qualche modo non tenuto conto della osservazione, contenuta nella sentenza, secondo la quale *l'intervento del legislatore avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato.*

⁷ Si tratta della sentenza n. 223 del 2012 e della sentenza n. 116 del 2013, per le quali si rinvia a F. GABRIELE, *op. cit.*, 27 ss. anche per le più ampie informazioni.

3. Sui rapporti tra il giudizio della Corte e il giudizio a quo con particolare riferimento alla natura e al ruolo della rilevanza

Colpisce anche, e forse ancora di più, la perentorietà e la sicurezza con cui la Corte dispone la rimozione con effetto non retroattivo della legge istitutiva della c.d. Robin tax per le implicazioni che ciò ha su un aspetto essenziale del sistema di giustizia costituzionale⁸.

La decisione, infatti, assume una sua importante peculiarità anche sotto il profilo processuale nella parte in cui ha rimodulato, rendendoli molto più flessibili, i rapporti e i confini che devono o dovrebbero intercorrere tra il criterio della rilevanza e gli effetti delle sentenze costituzionali.

Proprio con riguardo a tale ultimo profilo, infatti, il Giudice delle leggi ha effettuato “un bilanciamento tra i valori di rango costituzionale” che non ha riguardato unicamente il merito della questione sottoposta al suo esame, ma ha coinvolto anche gli effetti della sentenza⁹. Dalla necessità di salvaguardare principi o diritti costituzionali che altrimenti sarebbero risultati “irrimediabilmente sacrificati”, ha disposto, infatti, “in deroga” a quanto previsto dalla Costituzione per tale tipologia decisoria, la irretroattività della sentenza con la quale pure ha accolto la questione di legittimità.

La circostanza che gli effetti della sentenza si esplicheranno solo *pro futuro* e non anche per il passato, ha determinato che anche il giudizio *a quo* sia rimasto, come espressamente affermato nel dispositivo, automaticamente escluso dagli esiti della dichiarazione di illegittimità della legge, con la conseguenza che il criterio della rilevanza valutato nel giudizio principale, e poi dalla Corte, abbia perso completamente di significato quale criterio “necessario” per decidere la controversia oggetto del giudizio sospeso in attesa della pronuncia costituzionale, ma, è bene esplicitarlo, anche come condizione indispensabile per la promozione e, quindi, l’esperimento del giudizio costituzionale.

E proprio a tal riguardo la Corte ha delineato nella sentenza il tipo di rapporto che è sufficiente che intercorra tra il giudizio oggetto dell’incidente di costituzionalità e quello costituzionale e, quindi, i confini, a quanto pare molto poco consistenti, se non proprio esili, del criterio della rilevanza valutato dal giudice *a quo*¹⁰.

⁸ Ampiamente in merito si veda R. ROMBOLI, *L’“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

⁹ In argomento cfr. P. VERONESI, *La Corte “sceglie i tempi”: sulla modulazione delle pronunce d’accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in www.giurcost.org, 2015.

¹⁰ Punto 7 del Considerato in diritto: “Va ricordato in proposito che tale requisito [della rilevanza] opera soltanto nei confronti del giudice a quo ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte ad quem al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell’ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata”.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, il suddetto criterio è “qualcosa” che riguarda quasi unicamente il giudice *a quo* e non anche il giudice *ad quem*, e soltanto per la valutazione della mera plausibilità della rilevanza che, poi, però, non ha rilievo nella ipotetica fase discendente che, anzi, finisce col non esserci più.

In sostanza è come se la rilevanza tenesse legati i due giudizi solo per un tempo definito, ovverosia solo fino a quando la Corte abbia valutato la *mera plausibilità* della rilevanza nell'esclusivo ambito del giudizio principale. Dopo, il caso concreto che ha provocato la questione di legittimità non influirebbe in alcun modo sulla decisione della Corte neanche sotto il profilo dei suoi effetti temporali.

In altre parole, dal momento della acclarata plausibilità della rilevanza, la “fase costituzionale” del giudizio si scinderebbe da quella innanzi al giudice *a quo* e l'attenzione della Corte dovrebbe focalizzarsi unicamente sulla sua funzione di garante della Costituzione, comprendendo, peraltro, in ciò anche la modulazione degli effetti temporali della sua decisione¹¹.

Seguendo l'itinerario indicato dalla pronuncia in commento, quindi, nel momento in cui l'esame della questione è transitato sulla presunta illegittimità costituzionale, il vincolo che legava il giudice *a quo* ed il giudice *ad quem* è giunto alla sua conclusione e, conseguentemente, la Corte è divenuta pienamente libera nel proprio giudizio, non solo nella valutazione della costituzionalità della legge sottoposta al suo esame, com'è naturale, ma anche con riferimento agli effetti temporali che la sentenza potrà avere sul giudizio *a quo* e in generale nell'ordinamento giuridico.

Le affermazioni della Corte nei termini considerati hanno, o potrebbero avere, però, delle profonde ripercussioni non solo nel caso di specie, ma, come già accennato, nel sistema di giustizia costituzionale incidentale come finora è stato o si è pensato che fosse.

Fino a questo momento la valutazione della rilevanza da parte della Corte non sembrava si potesse racchiudere nei termini della “mera plausibilità”, ma al contrario costituiva, almeno quasi sempre, oggetto di una attenta e scrupolosa analisi, in quanto il suo esito poteva compromettere, ove negativo, l'instaurazione nel merito del giudizio costituzionale. Il giudice *a quo*, dunque, conoscendo le possibili conseguenze di una erronea prospettazione della rilevanza, era in un certo senso “obbligato” a motivare con un certo scrupolo argomentativo la necessaria applicabilità della norma di dubbia legittimità per la risoluzione del giudizio principale. Alla luce della nuova prospettazione offerta dalla Corte in ordine al tipo di valutazione che essa opera sulla rilevanza, potrebbe aversi, anche dal punto di vista del giudice

¹¹ Punto 7 del Considerato in diritto: “*Il ruolo affidato a questa Corte 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» 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...» Sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti a determinare la scelta della tecnica decisoria usata dalla Corte: (...) la modulazione dell'intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo*”.

a quo, una sottostima del criterio, derivante dalla circostanza che *per* la Corte sarebbe sufficiente la mera plausibilità, con una possibile conseguenza: un minore impegno nel valutare il nesso di pregiudizialità da parte del giudice *a quo* al caso concreto a cui applicare la norma di dubbia legittimità e, conseguentemente, un maggior numero di questioni rimettibili alla Corte dai giudici comuni, quasi a prescindere da tale nesso, e la trasformazione di tale giudizio in un mero passaggio tecnico. Insomma, e in estrema sintesi, non è escluso che nella fase discendente la decisione costituzionale, anche da questo punto di vista generale, non possa non avere delle ripercussioni sulle valutazioni dei giudici *a quibus*.

Inoltre, quanto argomentato dalla Corte anche a proposito della propria autonomia decisionale con riguardo agli effetti temporali delle proprie decisioni non appare condivisibile nemmeno nella parte in cui, nel fare un'eccezione al principio di retroattività fondata sul rispetto del principio di stretta proporzionalità, esclude perfino che la decisione di incostituzionalità possa avere effetto sul giudizio che ha provocato quello costituzionale.

Sostenere, come ha fatto il Giudice delle leggi, che gli effetti temporali della propria decisione possano essere completamente slegati dal caso concreto che ha dato luogo all'incidente di costituzionalità significa, in sostanza, sconfessare le origini del proprio giudizio. Infatti, escludendo che gli effetti della pronuncia della Corte possano riverberarsi anche sul caso rimasto sospeso a causa della pregiudiziale costituzionale, non solo si nega che il criterio della rilevanza abbia la precipua e preliminare funzione di elemento di ammissibilità della *questio de legitimitate*, ma altresì che il giudizio di legittimità costituzionale accolto nel nostro ordinamento abbia anche natura concreta, cioè nasca dal concreto, esista in quanto "incidente" nel giudizio principale. A loro volta, tutti quei giudici che avessero davanti a sé casi analoghi non avrebbero nessun incentivo o interesse ad attendere la decisione della Corte¹².

La rilevanza della questione e gli effetti delle sentenze della Corte non possono essere, insomma, due elementi che, ad un certo punto, rompono completamente il loro legame. Tra i due giudizi permarrrebbe, invece, una stretta connessione rinvenibile nella circostanza che il giudizio principale costituisce l'"occasione necessaria" del processo costituzionale: "il cordone ombelicale che lega i due processi non si rompe mai del tutto, la decisione che la Corte emetterà sul merito della questione" si rivolgerà "anche, ed anzi in primo luogo, al processo principale"¹³.

Del resto se la relazione tra i due giudizi potesse ritenersi del tutto interrotta, la stessa Corte non avrebbe avuto alcuna ragione di preoccuparsi di precisare, come invece ha fatto, ma in qualche misura contraddittoriamente, che, nonostante la irretroattività degli effetti,

¹² Si veda anche M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 3; PUGIOTTO A., *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *id*, 4;

¹³ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1976, 259.

questi ultimi si producono comunque sul caso concreto, anche se solo limitatamente per il futuro¹⁴.

È pur vero, come sostenuto da autorevole dottrina¹⁵, che l'interesse della parte nel giudizio principale rispetto alla pregiudiziale costituzionale ha natura oggettiva, anche se mossa dall'interesse soggettivo, pur tuttavia non può ignorarsi in proposito che la esclusione del giudizio *a quo* dagli effetti della sentenza potrebbe tradursi in una sostanziale violazione del principio dell'affidamento alla sicurezza dei rapporti giuridici riposto dal giudice e dalle parti del giudizio *a quo* negli artt. 136 della Costituzione e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, che, così come sono stati interpretati, prevedono quella che viene definita come la retroattività delle sentenze costituzionali, ma è, in realtà, una mera applicazione a casi pendenti. Non è credibile, dunque, che nel caso di specie *“la compressione degli effetti retroattivi”* sia stata *“limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco”*, atteso che in tale attività di bilanciamento risultano trascurati dalla Corte principi fondamentali altrettanto importanti, se non addirittura superiori, rispetto a quello dell'equilibrio di bilancio¹⁶. Forse più corretto sarebbe stato, quanto meno, escludere dalla irretroattività della pronuncia il giudizio *a quo*¹⁷.

Tuttavia, anche al di là dell'interesse del caso concreto, non deve comunque trascurarsi di considerare che per quanto la Corte giustifichi la peculiarità degli effetti temporali della propria decisione nel bilanciamento, come si è visto solo parziale, degli interessi in gioco e facendo un riferimento, quantomeno poco approfondito, ad altri ordinamenti europei¹⁸, di fatto ha in qualche modo privilegiato l'art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, in una certa interpretazione rispetto all'art. 136 della Costituzione, senza valutare la eventuale rimessione a se stessa della questione di legittimità costituzionale. Come è stato più volte ribadito da autorevole dottrina, tale norma *“fu scritta, come noto, allo scopo di fugare qualsiasi*

¹⁴ Punto 7 del Considerato in diritto: *“Né si può dimenticare che, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo pro futuro, della disposizione costituzionalmente illegittima”*. In proposito cfr. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività*, in *Federalismi.it*, 2015, 12.

¹⁵ G. ZAGREBELSKY, M. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 287.

¹⁶ Punto 7 del Considerato in diritto: *“Naturalmente, considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari 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”*.

¹⁷ Su tale specifico aspetto si rinvia anche a M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in *www.questionegiustizia.it*, 2015.

¹⁸ Punto 7 del Considerato in diritto: *“Del resto, la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi”*. In argomento, R. ROMBOLI, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, cit., 10.

dubbio che poteva essere nutrito sulla base della formulazione dell'art. 136 Cost., circa l'efficacia della decisione di incostituzionalità nel giudizio a quo, dal momento che la soluzione contraria avrebbe vanificato il modello di controllo adottato in Italia, vale a dire quello "misto", caratterizzato da un controllo accentrato, ma ad iniziativa diffusa e "concreto", in conseguenza della necessaria rilevanza della eccezione di costituzionalità"¹⁹.

¹⁹ In tal senso R. ROMBOLI, *La legittimità costituzionale del "divorzio imposto": quando la Corte dialoga con il legislatore, ma dimentica il giudice*, in www.consultaonline.org, 2014, 4.