



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2016 FASC. I

(ESTRATTO)

DANILO DIACO

**GLI EFFETTI TEMPORALI DELLE DECISIONI DI
INCOSTITUZIONALITÀ TRA LEGGE FONDAMENTALE E
DIRITTO COSTITUZIONALE VIVENTE**

26 APRILE 2016

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Danilo Diaco***Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra Legge fondamentale e diritto costituzionale vivente**

ABSTRACT: *The contribution examines the question of the temporal modulation of the effects of the decisions of the Italian Constitutional Court in the light of the most recent judgments, highlighting the critical issues and taking into account the doctrinal contrasts. The study stresses that the novelties must be judged as a whole, as they may be preferable to other theoretically impervious and impeccable situations, but capable of determining a situation potentially even more harmful to the constitutional order.*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Tecniche decisorie volte a limitare gli effetti delle dichiarazioni di incostituzionalità. Premessa - 2.1. (segue). Limiti “intrinseci” agli effetti retroattivi della pronuncia di incostituzionalità; rapporti esauriti, prescrizione, decadenza - 2.2. (segue). Limiti verso il passato: i casi di incostituzionalità sopravvenuta e di incostituzionalità differita - 2.3. (segue). Limiti verso il futuro: le decisioni monitorie e l’incostituzionalità accertata ma non dichiarata - 3. Effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento nella più recente giurisprudenza costituzionale. Uno sguardo d’insieme. - 3.1. La [sentenza n. 10 del 2015](#): una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività - 3.1.1. La decisione della Corte - 3.1.2. Riflessioni dottrinali - 3.2. La [sentenza n. 70 del 2015](#): un caso di incostituzionalità (solo apparentemente?) retroattiva - 3.2.1. La decisione della Corte - 3.2.2. Riflessioni dottrinali - 3.3. La [sentenza n. 178 del 2015](#): un caso di incostituzionalità sopravvenuta - 3.3.1. La decisione della Corte - 3.3.2. Riflessioni dottrinali - 3.4. Un confronto tra le pronunce [nn. 10, 70 e 178 del 2015](#): profili differenziali ed affinità - 4. Conclusioni

1. Introduzione

Il tema della possibile modulazione degli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale è tornato prepotentemente al centro del dibattito dottrinale (e non solo) a seguito di alcune pronunce adottate nel corso del 2015.

Il pensiero corre alle decisioni [nn. 10, 70 e 178 del 2015](#) che sono state oggetto di commenti, a volte poco “dottrinali”, formulati nell’immediatezza della loro adozione, forse senza un’adeguata riflessione che avrebbe potuto condurre, oltre che alla segnalazione dei profili problematici, alla comprensione delle ragioni delle scelte del Giudice delle leggi.

Nelle citate occasioni, la Corte si è occupata di disposizioni inerenti a diversi settori dell’ordinamento – tributario, pensionistico e del pubblico impiego – ma tra loro accomunate dalla finalità di salvaguardare esigenze di bilancio (tramite un aumento delle entrate o una diminuzione della spesa). Le tre pronunce potenzialmente avrebbero potuto rappresentare altrettanti casi di cosiddette “sentenze di spesa” e, nell’eventualità di un intervento caducatorio tradizionale, avrebbero rischiato di provocare un non trascurabile danno al bilancio dello Stato.

Dal punto di vista classificatorio, come si avrà modo di mettere in rilievo nel prosieguo della trattazione, va evidenziata la loro appartenenza a tre differenti categorie dottrinali: la [sentenza n. 10](#) costituisce un esempio di “incostituzionalità differita”; la [sentenza n. 70](#), almeno formalmente, si inserisce tra le decisioni di incostituzionalità secca, quindi con effetti c.d. retroattivi; la [sentenza n. 178](#), infine, rientra nell’alveo delle pronunce di “incostituzionalità sopravvenuta”.

Nel dare conto dei profili problematici che le decisioni menzionate pongono all’interprete, è importante non cedere alla tentazione di aderire acriticamente all’orientamento favorevole o contrario al riconoscimento in capo alla Corte del potere di limitare gli effetti temporali delle proprie pronunce. Il metodo di studio più corretto, allora, sembra essere quello volto all’analisi

* *Consigliere del Servizio Studi e Massimario della Corte costituzionale della Repubblica italiana.*

del contenuto delle sentenze al fine di comprenderne la *ratio*, ponendosi l'interrogativo se le asserite lacune o imprecisioni (soprattutto dei rispettivi dispositivi) siano effettivamente tali o se, al contrario, siano più apparenti che reali e, comunque, superabili attraverso gli ordinari criteri interpretativi.

2. Tecniche decisorie volte a limitare gli effetti delle dichiarazioni di incostituzionalità. Premessa.

Le decisioni con le quali una legge viene dichiarata in contrasto con la Costituzione, a differenza di quanto accade con le pronunce di rigetto¹, producono non solo effetti *erga omnes*, ma anche *ex tunc*, cioè retroattivi (salvo quanto si dirà nel prosieguo del lavoro)². Nel nostro sistema di giustizia costituzionale sembra ormai costituire *jus receptum* l'affermazione secondo la quale tali pronunce producono effetti tanto per il passato quanto per il futuro.

In taluni casi, tuttavia, gli effetti temporali che dovrebbero derivare dalle pronunce appaiono, alla stessa Corte, eccessivi (tanto per il passato quanto per il futuro).

Da un lato, è necessario garantire, allora, i soggetti danneggiati dalla disciplina riconosciuta in contrasto con la Costituzione senza ledere i diritti acquisiti in passato da altri soggetti che potrebbero subire effetti pregiudizievoli in caso di disapplicazione generalizzata della normativa dichiarata incostituzionale (come previsto dall'articolo 30, comma 3, della [legge 11 marzo 1953, n. 87](#), che ha reso esplicito quanto *in nuce* contenuto nella scelta per la via di accesso incidentale da parte della [l. cost. n. 1 /1948](#)).

Dall'altro lato, si pone la necessità di limitare eventuali danni che potrebbero prodursi in futuro a causa del vuoto normativo (anch'esso eventuale) determinato dall'immediata cessazione di efficacia della disciplina riconosciuta illegittima ai sensi dell'[articolo 136 della Costituzione](#)³.

Diversamente da quanto accade in altri ordinamenti⁴, in Italia non è possibile riscontrare una disciplina giuridica sulla limitazione degli effetti temporali delle decisioni della Corte, né a

¹ Con le decisioni di rigetto la Corte si limita a respingere la questione così come formulata dal giudice rimettente, senza conferire alla normativa un crisma di conformità a Costituzione (la pronuncia è sulla questione e non sulla legge): esse producono effetti solo *inter partes*, e non *erga omnes*, comportando quale unico effetto giuridico quello di precludere al medesimo giudice *a quo* di riproporla nello stesso stato e grado di quel giudizio.

² R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, Milano, 1993, 21 ss., dubita che con riferimento alle pronunce di incostituzionalità «il termine "retroattiva" venga utilizzato in maniera rigorosa». L'Autore, ricordando il dibattito culturale che si è svolto sul tema ed evidenziando, in particolare, quella tesi che distingue tre diversi modi di essere dell'efficacia nel tempo delle norme giuridiche, parla di «un'efficacia retroattiva (in senso stretto), intesa come collegamento di effetti giuridici a fatti anteriori all'entrata in vigore della legge e per un tempo del pari anteriore; di un'efficacia immediata (o irretroattiva), intesa come ipotesi speculare alla prima, e cioè come applicazione della nuova legge non solo alle situazioni future, ma anche a quelle pregresse tuttora sub iudice; e di un'efficacia differita, in virtù della quale la nuova norma viene applicata esclusivamente alle fattispecie future, continuando invece le situazioni pendenti ad essere regolate dalla vecchia disciplina». L'Autore, allora, conclude ritenendo che per l'efficacia nel tempo delle sentenze della Corte «si dovrebbe parlare, a rigore, non tanto di un'efficacia "retroattiva" della dichiarazione di illegittimità costituzionale, quanto piuttosto di un'efficacia immediata (o irretroattiva)». Vi sarebbe, in altri termini, una sostanziale assimilazione della sentenza di accoglimento alla pronuncia di annullamento, in quanto essa sanziona con valore costitutivo il vizio di cui è affetta la legge stessa. Sul tema si veda F. MODUGNO, voce *Annulabilità e annullamento, 1) Diritto pubblico*, in *Enc. Giur.*, 1988.

³ L'esposizione delle due diverse ipotesi, si fonda, anche da un punto di vista terminologico, su quella impostazione teorica (sostenuta, tra gli altri, da G. Zagrebelsky) che, immaginando un sistema complesso nella regolamentazione degli effetti della Corte, ne fa discendere la loro applicazione per le situazioni future dalla prescrizione dell'[articolo 136 della Costituzione](#), e dall'[articolo 30 della legge n. 87 del 1953](#) per quelle passate.

⁴ Per una disamina più ampia della disciplina della materia in altri ordinamenti giuridici, si vedano, tra gli altri, A. CERRI, *Corso di giustizia plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, 298 ss.; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 182; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 152 ss.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Cedam, 2000, 301 ss.

livello costituzionale né di legge ordinaria⁵. La ricostruzione del sistema, pertanto, deve basarsi sulle riflessioni e sulle classificazioni elaborate dalla dottrina, legate al «ricco strumentario processuale, solo in parte figlio del diritto positivo e in larga misura frutto di una lunga evoluzione giurisprudenziale»⁶, utilizzato dalla Corte per affrontare le problematiche di volta in volta sollevate.

La mancata previsione di strumenti e meccanismi tali da permettere alla Corte di modulare gli effetti delle pronunce di accoglimento sul sistema normativo ha favorito la nascita di un acceso dibattito dottrinale.

L'alternativa secca tra rigetto e accoglimento, per alcuni autori dovuta all'«ingenuità dei costituenti»⁷, sembra, infatti, affrontare il tema «in termini troppo schematici e rigidi, lontani dalla realtà dei problemi che si pongono ad un organo di giustizia costituzionale»⁸.

Secondo una attenta dottrina⁹, anche per l'assenza di una modifica normativa in tal senso¹⁰, non è ravvisabile in capo alla Corte alcun potere di manipolazione degli effetti delle proprie pronunce. Dall'analisi dei casi concreti, «la Corte sembra piuttosto fare un uso implicito di principi¹¹ che potrebbero limitare l'incostituzionalità, con riferimento alle materie specifiche»; in altri termini, tali ipotesi «potrebbe[ro] essere considerat[e] nel quadro di una corrispondenza di applicazione di principi comuni fra giudici e Corte, anziché come autonomo apprezzamento sulla portata temporale della decisione stessa, da parte del giudice costituzionale, in violazione del ruolo dei giudici comuni»¹².

Tuttavia, già da una valutazione delle posizioni espresse negli interventi degli autorevoli partecipanti al Seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta sugli «Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale»¹³, si può concludere per l'emersione – «a parte talune più

⁵ Al riguardo si veda il recente disegno di legge recante "Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale" ([A.S. 1952](#) - presentato in data 9 giugno 2015).

⁶ 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 anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 107.

⁷ F. MODUGNO, *La Corte costituzionale oggi*, in G. LOMBARDI (a cura di), *Costituzione e giustizia costituzionale nel diritto comparato*, Rimini, 1985, 28.

⁸ L. PALADIN, *La tutela delle libertà fondamentali offerta dalle Corti costituzionali europee: spunti comparatistica*, in L. CARLASSARE (a cura di) *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, 1988, 22.

⁹ M. D'AMICO, *Un nuovo modello di sentenza costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1993; M. D'AMICO, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali nei rapporti fra la Corte e i giudici comuni*, in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, a cura di A. ANZON - B. CARAVITA - M. LUCIANI - M. VOLPI, Giappichelli, Torino, 1993; S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 37, testualmente afferma che «il potere della Corte di disporre dell'efficacia temporale (...) non solo non risulta previsto da nessuna norma di livello costituzionale, ma sembra addirittura escluso dal combinato disposto (...) dell'art. 136 e dell'art. 1 l. cost. del 1948».

¹⁰ Vedi quanto sostenuto da F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 13, secondo il quale «se la Corte dichiarasse pro parte l'incostituzionalità dell'art. 30, in quanto non consente neppure ad essa medesima di limitare l'applicabilità, ad opera del giudice, della legge dichiarata illegittima, il problema sarebbe avviato a soluzione ma non ancora risolto».

¹¹ Tra questi tradizionali principi di diritto possono ricordarsi lo *ius superveniens*; in materia processuale il *tempus regit actum*; in ambito amministrativo il funzionario di fatto. M. D'AMICO, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali nei rapporti fra la Corte e i giudici comuni*, cit., 52, ricorda, in particolare, che il principio del *tempus regit actum* «viene definito dalla stessa giurisprudenza comune come limite "naturale" alla retroattività delle decisioni di incostituzionalità» (v. Cass. Pen., 16 febbraio 1984, in Cass. Pen., 1984, 2435).

¹² M. D'AMICO, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali nei rapporti fra la Corte e i giudici comuni*, cit., 53.

¹³ Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988.

radicali posizioni di chiusura a qualsiasi ipotesi di manovra (de iure condito) sugli effetti delle decisioni costituzionali di accoglimento» – di un «un orientamento di fondo tendenzialmente favorevole all’opponibilità di un dies a quo in pronunzie siffatte»¹⁴.

2.1. (segue). *Limiti “intrinseci” agli effetti retroattivi della pronuncia di incostituzionalità; rapporti esauriti, prescrizione, decadenza.*

Procedendo nella trattazione dei possibili limiti agli effetti della pronuncia di incostituzionalità, sembra opportuno ribadire che la loro efficacia retroattiva non è illimitata ma presuppone che i rapporti su cui la decisione può produrre effetti siano ancora *pendenti*, cioè suscettibili di essere azionati in un giudizio. Laddove tali rapporti siano esauriti, invece, l’incostituzionalità non produce alcun effetto, prevalendo ragioni di certezza del diritto sullo stesso principio di legalità costituzionale

L’individuazione delle diverse ipotesi che determinano un “*limite intrinseco*” alle pronunce della Corte, non è una questione di diritto costituzionale processuale, ma attiene piuttosto alle regole che disciplinano i diversi settori dell’ordinamento giuridico¹⁵; «*non si tratta infatti di limiti che coinvolgono in qualche modo la Corte; vengono piuttosto vissuti dal sistema come ineludibili accidenti legali, quasi delle pure forme, esterni alla dimensione del valore*»¹⁶.

I principali meccanismi che determinano la chiusura di un rapporto giuridico, tale da impedirne ogni possibile sua azionabilità in giudizio, sono rappresentati dal giudicato¹⁷, il quale, fissando definitivamente quanto statuito nella sentenza, impedisce ogni ipotesi di ulteriore impugnazione; dalla prescrizione del diritto, che ne determina l’estinzione quando il titolare non lo esercita per un certo periodo di tempo; dalla decadenza, che determina la perdita della possibilità di esercitare un diritto per non aver compiuto un determinato atto entro uno specifico termine fissato; dal principio del “*tempus regit actum*”¹⁸; dall’inoppugnabilità dell’atto amministrativo.

¹⁴ M. R. MORELLI, *Esiti del seminario*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 417, sottolineava che l’orientamento tendenzialmente favorevole all’opponibilità di un *dies a quo* alle pronunzie di accoglimento non appariva monolitico: al suo interno era possibile individuare da un lato coloro che ravvisavano il fondamento del potere di disposizione (dei profili temporali) delle decisioni della Corte nella necessità di un bilanciamento di tali effetti con le esigenze di buon andamento dell’Amministrazione (Pizzorusso) o con valori fondamentali (Luciani, Modugno), individuando il correlativo limite nella necessaria sussistenza di una congrua motivazione (Martines, Barile, Cervati); dall’altro lato coloro che, contestando l’ammissibilità di un tale “potere di disposizione” hanno giustificato la contraibilità dell’effetto retroattivo solo in correlazione all’eventuale incostituzionalità (non originaria, ma) sopravvenuta della norma in questione (Zagrebel'sky, Caravita, Onida, D’Orazio, Sorrentino, Luciani, Cerri).

¹⁵ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 352-353.

¹⁶ C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, cit., 42.

¹⁷ Diversa regola vale per la materia penale. L’articolo 30, u.c., della [legge n. 87 del 1953](#), infatti, stabilisce che laddove una condanna, anche se passata in giudicato, sia stata pronunciata sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale, cessa l’esecuzione della sentenza stessa e tutti gli effetti penali. La norma testualmente statuisce che “*Quando in applicazione di una norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali*”.

¹⁸ M. D’AMICO, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali nei rapporti fra la Corte e i giudici comuni*, cit., 52, ricorda, in particolare, che il principio del *tempus regit actum* «viene definito dalla stessa giurisprudenza comune come limite “naturale” alla retroattività delle decisioni di incostituzionalità» (v. Cass. Pen., 16 febbraio 1984, in Cass. Pen., 1984, 2435).

2.2. (segue). *Limiti verso il passato: i casi di incostituzionalità sopravvenuta e di incostituzionalità differita.*

Da un punto di vista descrittivo le decisioni manipolative della Corte per il passato (*pro praeterito*) sono quelle che, per ragioni di convenienza ed opportunità, mirano a limitare gli effetti retroattivi delle sentenze di accoglimento, evitando la disapplicazione generalizzata della normativa censurata che sarebbe imposta dall'articolo 30, comma 3, della [legge n. 87 del 1953](#).

Per raggiungere tale scopo, esse cercano di «avvicinare dal passato al presente la produzione degli effetti invalidanti ricollegabili all'annullamento della disciplina censurata»¹⁹ e tendono a «realizzare una transizione tra il vecchio e il nuovo regime il più possibile rispettosa delle situazioni soggettive già venute ad esistenza»²⁰.

In tal senso, diversamente dagli interventi volti a limitare *pro futuro* gli effetti delle decisioni, è facile comprendere che l'attività della Corte interseca quella degli altri giudici, specie quelli di merito, col conseguente rischio di contrasti o contraddizioni²¹.

All'interno della categoria delle decisioni manipolative *pro praeterito* è possibile operare una *summa divisio* tra le cosiddette decisioni di *incostituzionalità sopravvenuta* e le pronunce di *incostituzionalità differita*. Le due categorie, pur caratterizzate da alcuni profili simili, soprattutto perché precludono il normale prodursi degli effetti retroattivi dell'accoglimento, presentano, tuttavia, importanti differenze, specie con riferimento al carattere, sopravvenuto o originario, dell'incostituzionalità di cui è affetta la normativa censurata²².

Con l'espressione decisioni di incostituzionalità sopravvenuta²³ si è soliti fare riferimento alle sentenze con le quali la Corte, pur accogliendo una questione di legittimità costituzionale, ne limita gli effetti caducatori²⁴: questi ultimi, di conseguenza, «riguardano non tutto l'arco

¹⁹ R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 38.

²⁰ G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle sue pronunce*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 69.

²¹ Infatti, la segmentazione dell'efficacia temporale delle "norme" – che rappresenta un presupposto necessario per operare una qualsivoglia manipolazione degli effetti delle pronunce della Corte – prescinde da ogni riferimento al materiale normativo effettivamente esistente dal quale, invece, non possono discostarsi i giudici di merito. Questi ultimi potrebbero pretendere di applicare le "disposizioni" indipendentemente o in contrasto con la pronuncia di accoglimento: essi, infatti, diversamente dalla Corte, non possono ignorare il "materiale normativo" in quanto, in ossequio al principio di legalità di cui all'[articolo 101 della Costituzione](#), devono in qualche modo riferirsi a specifiche disposizioni della legge ordinaria per risolvere i casi concreti sottoposti alla loro attenzione. Sul punto si veda S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, cit., 32- 33: «il "materiale" offerto dalla (dalle) "disposizioni" non offrirebbe il benché minimo appiglio tale da vincolare l'interprete ad un'operazione che abbia una qualche parvenza di legalità: in realtà proprio perché mancherebbe ogni "appiglio" del genere, l'operazione del presunto interprete diventerebbe, in definitiva, non solo ampiamente discrezionale, ma addirittura arbitraria». Anche sulla base di queste riflessioni, l'Autore conclude per la negazione in capo alla Corte costituzionale di un potere di modulazione degli effetti delle proprie pronunce.

²² Tecnicamente, solo nelle pronunce di incostituzionalità differita vi è un modulazione degli effetti mentre nelle ipotesi di incostituzionalità sopravvenuta il vizio sopravviene dopo l'entrata in vigore della normativa censurata, con la conseguenza che gli effetti dell'incostituzionalità non possono che decorrere da tale momento. Non si può negare tuttavia che, in taluni casi, i due strumenti siano stati usati in modo fungibile.

²³ In considerazione del fatto, poi, che si ammette generalmente la scindibilità nel tempo delle diverse norme ricavate dal medesimo testo (base teorica sia dell'incostituzionalità sopravvenuta che, come si vedrà, di quella differita), sono, altresì, astrattamente configurabili decisioni di costituzionalità sopravvenuta; sarebbero, in ultima analisi, ipotesi inverse rispetto a quelle di incostituzionalità sopravvenuta, nelle quali la Corte dichiara, da un lato, che la disciplina denunciata dal giudice *a quo* risultava originariamente illegittima, ma, dall'altro lato, che la medesima normativa si è venuta poi conformando al dettato costituzionale a seguito della rimozione del fondamento giuridico su cui poggiava la sua preesistente incostituzionalità. Sul punto, vedi R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 68 ss.

²⁴ S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 273 ss.; R. PINARDI, *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*. Le

temporale di vigenza della legge, ma solo un segmento terminale dello stesso»²⁵. All'interno della categoria, vista la sua eterogeneità, si individuano due differenti ipotesi rappresentate dalle sentenze di illegittimità sopravvenuta in senso classico (o in senso stretto) e in senso lato²⁶.

Si parla di incostituzionalità sopravvenuta in senso classico (o in senso stretto) solitamente per indicare le ipotesi nelle quali la Corte accoglie la questione di legittimità con riferimento ad un parametro costituzionale sopravvenuto, cioè successivo all'entrata in vigore della norma censurata. Pur potendosi ricomprendere nella categoria anche le ipotesi in cui la sopravvenienza riguarda una normativa ordinaria interposta – cioè una disciplina legislativa alla quale la Costituzione fa espresso rinvio, e la cui violazione si traduce in una violazione, seppur indiretta, della stessa Costituzione – l'ipotesi più significativa ricorre nel caso di entrata in vigore di un nuovo testo costituzionale (o parte di esso)²⁷.

Con l'espressione incostituzionalità sopravvenuta in senso lato si intende indicare i casi in cui la sopravvenienza del vizio (rispetto al momento della entrata in vigore della normativa censurata) non è dovuta al sopraggiungere di un nuovo parametro costituzionale o di una nuova norma interposta, quanto per altre ragioni, spesso legate ad un nuovo bilanciamento tra valori costituzionali²⁸.

In questi casi si è anche parlato di incostituzionalità progressiva per evidenziare l'esistenza di «una lunga marcia nell'attuazione di valori costituzionali nell'ordinamento». Vi è, dunque, una «gradualità nel dispiegarsi e nell'imporci dei valori costituzionali»: ciò che qualche tempo

decisioni di "incostituzionalità sopravvenuta" e di "incostituzionalità differita" e le tecniche monitorie, in Il Foro italiano, 1998, 156 ss.; R. PINARDI, Le decisioni di «incostituzionalità sopravvenuta», di «incostituzionalità differita» e le tecniche monitorie, in Foro it., 1998, coll. 156-160 (v. sub I); M. R. MORELLI, Declaratoria di illegittimità "dal momento in cui". Genesi e fondamento di una nuova tipologia di decisioni costituzionali di accoglimento, in Giur. cost., 1988, 512 ss.; M. R. MORELLI, Incostituzionalità «sopravvenuta» (anche a «ridosso di precedenti pronunzie monitorie, per successiva inerzia del legislatore») e declaratorie di illegittimità «dal momento in cui» (ovvero anche ex nunc). Alla ricerca di nuove tipologie di decisioni costituzionali di accoglimento, al di là del dogma della retroattività dell'effetto, in AA. VV., Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 171 ss.

²⁵ A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 184.

²⁶ La classificazione proposta non è unanimemente condivisa in dottrina; così, ad esempio, R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 40 e ss. sembra indicare quale unica vera ipotesi di illegittimità sopravvenuta il caso della sopravvenienza di un parametro costituzionale o di una normativa ordinaria interposta. L'Autore, poi, pare configurare l'incostituzionalità sopravvenuta in senso stretto quale categoria residuale all'interno della quale far rientrare tutte le ipotesi in cui la Corte accerta e dichiara che il contrasto tra la legge ordinaria e un precetto costituzionale ad essa non sopravvenuto si è determinato in un momento successivo rispetto a quello dell'entrata in vigore della disciplina censurata. All'interno di quest'ultima, sarebbe possibile distinguere due distinte sub-categorie: da un lato vi sarebbero i casi in cui il sopraggiungere del vizio appare ascrivibile ad un accadimento puntuale e ben determinato, e come tale univocamente collocabile in un preciso momento temporale che potrebbe coincidere anche con una pronuncia della stessa Corte (ad esempio nel caso di adozione di una sentenza additiva di prestazione che dovesse rendere insufficiente la copertura finanziaria prevista dalla legge di spesa poiché originariamente non erano contemplate tali ipotesi); dall'altro lato, infine, vi sarebbero casi in cui l'insorgenza del vizio «sembra dipendere non tanto da un evento specifico e ben individuato, quanto piuttosto da vicende per la cui concreta maturazione è risultato necessario il decorso di un certo periodo di tempo», con la conseguente difficoltà di stabilire con precisione il momento esatto in cui si determina il contrasto tra norma ordinaria e parametro costituzionale (da qui la maggiore discrezionalità nella decisione della Corte).

²⁷ È quanto si è verificato anche in Italia con l'approvazione della Costituzione del 1948, che ha fatto nascere due principali profili problematici relativi sia alla questione degli effetti delle leggi sorte in epoca anteriore all'ordinamento repubblicano ed incompatibili con i suoi valori fondanti, sia a quella dei limiti alla retroattività delle sentenze della Corte che di tali leggi dichiarano l'incostituzionalità.

²⁸ Più in particolare, si tratta dei casi in cui il vizio sopravvenuto è riconducibile ad un accadimento preciso, puntuale e, come tale, facilmente collocabile da un punto di vista temporale (a titolo esemplificativo, vengono solitamente indicate le [decisioni nn. 119 del 1981](#), [398 del 1989](#), [448 del 1991](#), [416 del 1992](#)); in altri casi, invece, il vizio non scaturisce da un evento specifico e di facile individuazione, quanto piuttosto da vicende più complesse, per la cui maturazione è necessario il decorso di un certo lasso di tempo, con conseguente maggiore grado di discrezionalità in capo alla Corte in ordine all'individuazione dell'esatto momento di venuta ad esistenza.

prima rappresentava «*uno scarto ancora tollerabile fra la prescrizione legislativa e il valore costituzionale non ancora tutto spiegato, ad un certo punto non lo è più*»²⁹. Resta aperto il problema relativo all'individuazione dell'esatto momento in cui il valore costituzionale si è completamente spiegato e, quindi, la legge è diventata incostituzionale³⁰.

Il risultato finale è il medesimo al quale si perviene nel caso di illegittimità sopravvenuta in senso stretto: gli effetti caducatori, anche in tal caso, non riguardano tutto l'arco temporale di vigenza della disciplina dichiarata in contrasto con la Costituzione, ma solo una parte terminale di esso; tuttavia, importante elemento di diversità consiste nel fatto che nel caso ora in esame la Corte giudica la normativa non solo illegittima da un certo determinato momento ma anche legittima per il periodo precedente.

Il ragionamento logico-giuridico alla base di questo tipo di decisioni presenta analogie con l'*iter* argomentativo che caratterizza le pronunce di «accoglimento parziale» nelle quali la Corte ha mostrato di «*poter scindere il nucleo oggettivo della norma denunciata, per isolarne il singolo frammento, cui limitare la declaratoria di illegittimità*»³¹. Infatti, sia nelle ipotesi di illegittimità sopravvenuta che nei casi di illegittimità parziale, la disposizione censurata viene distinta in due diversi frammenti normativi, di cui solo uno considerato in contrasto con la Costituzione. Tuttavia permane nei due casi un'importante differenza: mentre nel caso della declaratoria di illegittimità parziale l'attività interpretativa dei Giudici avviene su un piano sincronico, nell'ipotesi della sopravvenienza del vizio di illegittimità la medesima attività opera su un piano diacronico. Difatti, la formula utilizzabile per le pronunce di illegittimità sopravvenuta «*– parafrasando quella già utilmente sperimentata per le sentenze di accoglimento parziale – potrebbe risolversi in una declaratoria di illegittimità della norma impugnata “dal momento in cui”*»³².

La seconda categoria di decisioni che determinano una modulazione *pro praeterito* degli effetti delle pronunce di accoglimento è quella delle sentenze di incostituzionalità differita³³.

Le caratteristiche principali di questo tipo di decisioni emergono con evidenza dal raffronto con la categoria dell'illegittimità sopravvenuta.

In primo luogo, similmente a quest'ultima, anche nel caso di incostituzionalità differita la Corte, allontanando gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità, «*avvicina dal passato al*

²⁹ S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989), 279.

³⁰ Rientrano in tali ultime ipotesi, i casi di mutamento della “coscienza sociale” ([sentenze n. 64 del 1961](#) e [n. 126 del 1968](#)), di innovazioni di carattere tecnico-scientifico ([sentenze n. 225 del 1974](#) e [n. 202 del 1976](#)), di mutamenti economico-finanziari ([sentenza n. 89 del 1992](#)), nonché i casi nei quali vengono meno le condizioni temporanee ed eccezionali che rendevano legittima la norma ([sentenza n. 124 del 1991](#)) e quelli nei quali si riscontra una trasformazione graduale del quadro normativo ([sentenza n. 8 del 1976](#)).

³¹ M. R. MORELLI, *Incostituzionalità sopravvenuta e dichiarazione di illegittimità «dal momento in cui». Spunti sull'ammissibilità di una nuova ipotesi tipologica di decisione costituzionale di accoglimento parziale*, in *Giust. civ.*, 1987, 776.

³² M. R. MORELLI, *ibidem*.

³³ In dottrina si veda, tra gli altri, 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 anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 113; R. PINARDI, *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni. Le decisioni di “incostituzionalità sopravvenuta” e di “incostituzionalità differita” e le tecniche monitorie*, in *Il Foro italiano*, 1998, 156 ss. Quanto alle decisioni della Corte che, di solito, vengono indicate come rientranti in tale categoria si possono ricordare a titolo esemplificativo le [decisioni nn. 226 del 1988](#), [501 del 1988](#), [50 del 1989](#), [1 del 1991](#), [13 del 2004](#). Per una disamina più approfondita delle varie questioni decise dalla Corte con tali pronunce, tra gli altri R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 54 ss.

presente il dies a quo»: in entrambi i casi, infatti, è riscontrabile la medesima premessa teorica costituita dalla possibilità di interpretare in termini diacronici le disposizioni legislative³⁴.

In secondo luogo, entrambe le tipologie conducono al medesimo risultato finale: la decorrenza degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità da un momento diverso, rispetto a quello dell'entrata in vigore della normativa censurata.

Ciononostante, molti (e sicuramente più interessanti) sono i profili di differenziazione.

Nelle pronunce di incostituzionalità differita, infatti, pur decorrendo gli effetti da un momento successivo rispetto all'entrata in vigore della norma, la Corte non ne individua la decorrenza dal momento in cui il vizio è sorto, ma da uno differente (e successivo).

Diversi sono, inoltre, i percorsi logici seguiti e le argomentazioni sviluppate nelle due tipologie di pronunce.

Nelle ipotesi di incostituzionalità sopravvenuta, a rigore, non si dovrebbe parlare di una delimitazione temporale dell'efficacia naturalmente "retroattiva" della sentenza, dal momento che l'atto impugnato non verrebbe a trovare più applicazione fin dall'inizio della acclarata incostituzionalità, cioè a partire dal momento in cui si è determinata la causa che lo rende giuridicamente invalido. In tali casi solo apparentemente la Corte manipola gli effetti delle proprie pronunce, poiché in realtà essi vengono fatti decorrere dal momento dell'insorgenza del vizio: «*al di là di tale confine temporale, essa andrebbe contraddittoriamente a colpire una norma legittima*»³⁵.

Diversamente, nei casi di illegittimità differita, la Corte pur individuando il momento in cui sorge il *vulnus* costituzionale, sposta in avanti il termine di decorrenza degli effetti, differendo il *dies a quo* nel dispositivo della decisione. Tale differimento, quindi, non è legato alla natura del vizio, quanto piuttosto ad una valutazione discrezionale da parte della Corte stessa. In questo caso, l'uso nel dispositivo della formula «dal momento in cui» appare realmente manipolativo: laddove la scelta della Corte non venga sorretta da una adeguata operazione di bilanciamento tra diversi valori di rango costituzionale³⁶ si corre il concreto rischio di dare luogo ad un vero e proprio «salto logico»³⁷. In altri termini, solo nelle ipotesi di incostituzionalità differita pare che la Corte tenti «*di impadronirsi degli effetti temporali della propria pronuncia, cercando in tal modo di limitarne la "naturale" efficacia pro praeterito*»³⁸. Come accennato all'inizio del capitolo, la produzione automatica di effetti per il passato in tali casi potrebbe determinare una situazione di maggiore illegittimità o comunque la violazione di altri concorrenti principi costituzionali che a giudizio della Corte risultano meritevoli di adeguato bilanciamento.

Infine, va doverosamente sottolineato un ultimo aspetto problematico che le pronunce di incostituzionalità differita lasciano aperto: esse, individuando quale momento iniziale di decorrenza dei propri effetti quello del giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, comportano che essi si riverberano non soltanto nei confronti dei processi pendenti nei quali la legge censurata deve ancora trovare applicazione, ma anche e soprattutto nei confronti del procedimento in cui è insorta la questione di costituzionalità (giudizio *a quo*).

Tale circostanza renderebbe tali decisioni in contrasto, in primo luogo, col carattere di concretezza proprio di un sistema incidentale di controllo di costituzionalità delle leggi accolto

³⁴ R. PINARDI, *ivi*, 53 ss. A ben vedere, tale impostazione teorica sembrerebbe essere più calzante per le ipotesi dell'incostituzionalità sopravvenuta: nei casi di incostituzionalità differita, infatti, non vi sarebbe un'interpretazione diacronica della disposizione poiché il vizio è originario (la norma, quindi, è illegittima sin dall'inizio) ma per contemperare altre esigenze si procede ad un bilanciamento "esterno" che non riguarda il piano del merito della questione ma opera solo sul piano degli effetti della decisione.

³⁵ M. R. MORELLI, *Declaratoria di illegittimità «dal momento in cui». Genesi e fondamento di una nuova tipologia di decisioni costituzionali di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 1988, 521.

³⁶ Su questo specifico aspetto si veda quanto si dirà nel paragrafo successivo in sede di analisi della [sentenza n. 10 del 2015](#) della Corte.

³⁷ In tali termini, A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 185.

³⁸ R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 67.

nel nostro ordinamento³⁹; in secondo luogo, le medesime pronunce non sarebbero facilmente conciliabili con la giurisprudenza costituzionale in tema di rilevanza cioè in tema di verifica dell'effettiva esistenza del necessario collegamento strumentale tra la questione proposta e lo svolgimento del giudizio *a quo*, anche se illustri Autori hanno escluso tale contrasto in quanto «*il requisito della rilevanza (in relazione alla funzione di filtro che esso è chiamato ad assolvere) oper[a] unicamente nei confronti del giudice a quo ai fini della prospettabilità della questione, e non anche nei confronti della Corte ad quem, agli effetti della decisione sulla medesima*»⁴⁰.

2.3. (segue). *Limiti verso il futuro: le decisioni monitorie e l'incostituzionalità accertata ma non dichiarata.*

Venendo al problema della modulazione degli effetti delle pronunce della Corte per quanto attiene al futuro, va premesso che esso è stato affrontato, spesso, con minore attenzione e grado di approfondimento da parte della dottrina, forse perché «*più praticamente risolvibile*» o, soprattutto, perché «*a differenza di quello della limitazione degli effetti nel passato, esso non pone tanto problemi di garanzia delle posizioni costituzionali dei soggetti*»⁴¹.

Ad ogni modo si può affermare, in prima battuta, che rientrano in tale categoria tutte quelle decisioni con le quali la Corte cerca di allontanare gli effetti caducatori della pronuncia, spostandoli nel tempo.

L'evidente finalità alla base di tali sentenze è di evitare che la decisione della Corte, pur mirando a ripristinare la legalità costituzionale violata, finisca in realtà per creare una situazione di maggiore illegittimità, creando un vuoto legislativo (cd *horror vacui*). L'intento, quindi, è «*quello, da un lato, di dar tempo al legislatore, evitando vuoti nocivi, dall'altro quello di indurre ad intervenire un legislatore eventualmente renitente*»⁴². In tali casi, infatti, è il legislatore ad essere destinatario delle pronunce e non più il giudice che, invece, resta il destinatario delle pronunce della Corte che limitano gli effetti per il passato.

Si comprende, allora, il motivo per il quale la Corte si orienta ad adottare un dispositivo di rigetto (*rectius* di non accoglimento)⁴³ della questione prospettata, pur mettendo in evidenza (in termini più o meno espliciti) nella parte motiva che la normativa censurata presenta profili di incostituzionalità.

In concreto, per raggiungere tali finalità il ventaglio di soluzioni possibili è molto ampio.

Non essendo possibile descrivere tutte le tecniche decisorie in astratto configurabili, possono ricordarsi quelle di maggiore interesse, in particolare le sentenze cosiddette monitorie e le sentenze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata.

³⁹ La stessa Corte, con sentenza n. 232 del 1989 ha fatto assurgere l'incidentalità del processo costituzionale a principio supremo inderogabile dell'ordinamento. Sul tema si vedano, tra gli altri, S. BARTOLE, *Elaborazione del parametro ed articolazione del dispositivo in una sentenza dell'ordinamento giudiziario militare*, in *Giur. cost.*, 1988, I, 1105; F. MODUGNO, *I criteri della distinzione diacronica tra norme e disposizioni in sede di giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1989, 47; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle sue pronunce*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 81.

⁴⁰ M. R. MORELLI, *Declaratoria di illegittimità "dal momento in cui"*. *Genesi e fondamento di una nuova tipologia di decisioni costituzionali di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 1988, 522, laddove si conclude ritenendo «senza'altro inammissibile (in quanto meramente astratta) una questione che risultasse *ex ante* non rilevante», tale non essendo «quella la cui soluzione (in relazione al limite temporale dell'accoglimento) ne comporti solo *ex post* la non influenza nel processo di provenienza».

⁴¹ S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 276.

⁴² V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989.

⁴³ Con tale espressione si intende indicare tanto le decisioni di non fondatezza che quelle di inammissibilità.

Con l'espressione decisioni monitorie vengono indicate tutte quelle pronunce della Corte che si caratterizzano, come emerge già dalla loro denominazione, per rivolgere un monito al legislatore. Non si presentano, però, come un blocco omogeneo ma al loro interno è possibile distinguere differenti ipotesi⁴⁴.

L'altra grande categoria, forse la più discussa per le proprie peculiarità, è quella delle sentenze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata.

Il loro principale carattere distintivo è rappresentato dalla presenza di una più o meno evidente discrasia tra la parte motiva della decisione, laddove la Corte riconosce chiaramente la presenza di profili di incostituzionalità, e la parte dispositiva, che non è di accoglimento (come sarebbe stato logico) ma di rigetto (seppur momentaneamente) della questione.

In tali casi, quindi, la scelta del Collegio presenta spiccati profili di discrezionalità, similmente a quanto avviene nell'ipotesi dell'incostituzionalità differita: la soluzione cui giunge la Corte si risolve in una decisione adottata a seguito di un bilanciamento dei diversi valori costituzionali che entrano in gioco, optando per un allontanamento nel tempo futuro, peraltro eventuale, degli effetti della pronuncia⁴⁵.

Si è soliti far rientrare nella categoria tanto le ipotesi nelle quali la Corte decide, nonostante le argomentazioni della parte motiva, di non accogliere la questione perché finirebbe, altrimenti, per invadere la sfera riservata gelosamente alla discrezionalità del legislatore in mancanza di rime obbligate⁴⁶; ma vi rientrano anche le ipotesi in cui viene avvalorata l'ipotesi dell'incostituzionalità della legge sindacata in quanto regola destinata a valere stabilmente nel tempo; un eventuale protrarsi nel tempo dell'inerzia del legislatore finirebbe, allora, per portare successivamente ad una pronuncia di incostituzionalità, rendendo precaria una norma nata

⁴⁴ Si parla, così, di "auspici di revisione legislativa" per indicare semplici manifestazioni di desiderio espresse dalla Corte, prive di ogni carattere di vincolatività. La Corte, infatti, pur riconoscendo profili di problematicità nella normativa censurata (che realizza magari solo parzialmente obiettivi, programmi o finalità prescritti dalla Costituzione), rende palese, tuttavia, che la stessa non presenta profili di incostituzionalità; di conseguenza, anche nell'eventualità del protrarsi dell'inerzia del legislatore, non si potrà pervenire sulla medesima questione ad una decisione di accoglimento in un momento successivo. Si vedano le [sentenze nn. 114 del 1964, 548 del 1990, 333 del 1991, 59 del 1993](#). Nelle pronunce monitorie si fanno rientrare, altresì, le cosiddette decisioni di "costituzionalità provvisoria" che sono quelle nelle quali la Corte, posta di fronte a norme transitorie o adottate in situazioni emergenziali o di straordinarietà (R. PINARDI *La Corte, i giudici ed il legislatore*, cit., tiene distinte le due ipotesi), non esclude che l'eventuale inerzia del legislatore possa condurre ad una successiva declaratoria di accoglimento, dal momento che la disciplina in questione è costituzionalmente legittima solo nella misura in cui sia transitoria. Tale tratto caratterizzante permette di comprendere la ragione per la quale sono state indicate anche con altre denominazioni, quali quelle di sentenze di incostituzionalità latente o di sentenze "di rigetto con riserva di accoglimento" (v. le [sentenze nn. 513 del 1988, 112 del 1993, 15 del 1982, 87 del 1976, 349 del 1985, 100 del 1987, 1044 del 1988](#)).

⁴⁵ Le decisioni di incostituzionalità accertata ma non dichiarata presentano affinità e diversità sia rispetto ai meri auspici di revisione normativa sia rispetto alla costituzionalità provvisoria. Similmente ai primi, infatti, non sono altro che manifestazioni ulteriori di un potere di indirizzo della Corte rivolto al legislatore; tuttavia, mentre nei meri auspici di revisione normativa l'eventuale inerzia legislativa non potrebbe portare ad una trasformazione delle decisioni da rigetto ad accoglimento, nell'ipotesi dell'incostituzionalità accertata ma non dichiarata ciò potrebbe accadere. Questo ultimo aspetto, invece, è comune alle ipotesi di incostituzionalità provvisoria: «*il protrarsi del comportamento omissivo del legislatore comporterebbe necessariamente la declaratoria di incostituzionalità della normativa impugnata, rimanendo incerto solo il profilo del quando tale provvedimento potrà essere adottato*» (R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, cit., 97). La differenza dirimente è che, mentre nella costituzionalità provvisoria sembra esserci una certa coerenza logico-formale tra la parte motiva e il dispositivo, nelle pronunce di incostituzionalità accertata ma non dichiarata «*il giudice delle leggi riconosce chiaramente – nella motivazione – l'incostituzionalità della normativa; tuttavia fa un salto logico e invece – nel dispositivo – non annulla la legge, sia pure "per il momento", in ragione di un bilanciamento fra valori costituzionali*» (A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 187).

⁴⁶ Espressione utilizzata da V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur cost.*, 1976, I, 1694.

originariamente come stabile o una norma nata temporanea ma divenuta tendenzialmente definitiva a causa dell'inerzia del legislatore⁴⁷.

3. Effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento nella più recente giurisprudenza costituzionale. Uno sguardo d'insieme

Fino a non molto tempo fa il dibattito sulla modulazione degli effetti delle pronunce della Corte poteva essere considerato archiviato, con esiti ormai consolidati⁴⁸. Dopo le vivaci discussioni svoltesi tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90⁴⁹, non si sono registrate, almeno fino al 2015, pronunce che hanno significativamente inciso sull'argomento⁵⁰.

Nel corso dell'ultimo anno, l'adozione da parte della Corte delle [sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015](#) ha riaperto il dibattito sul tema.

⁴⁷ R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, cit., 80 ss., indica quali esempi del primo tipo le [decisioni nn. 25 del 1984, 270 del 1986, 230 del 1987, 92 del 1992, 125 del 1992, 453 del 1992, 57 del 1993, 133 del 1993](#); come esempi del secondo tipo, le pronunce [nn. 212 del 1986](#) (seguita dalla interlocutoria pronuncia [n. 378 del 1987](#) e poi da quella di accoglimento [n. 50 del 1989](#)), [431 del 1987, 67 del 1984, 826 del 1988](#).

⁴⁸ Vedi R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, 485, i quali, ritenevano, prima delle sentenze del 2015, che le decisioni «*manipolative verso il passato*», fossero state abbandonate, anche a causa dei non trascurabili problemi applicativi.

⁴⁹ Si ricordano il Seminario svoltosi in Roma, presso il Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988 dal titolo *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, nonché quello tenutosi nel 1991, sempre presso il Palazzo della Consulta, su *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*.

⁵⁰ Non sono, ad ogni modo, mancate pronunce che hanno affrontato profili connessi al problema degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento; a titolo esemplificativo, si ricorda per l'importanza del tema trattato la [decisione n. 1 del 2014](#) in materia elettorale. Si tratta, come è noto, di una pronuncia che ha suscitato un vivace dibattito dottrinale: v., senza pretesa di completezza, 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 *Giur. cost.*, 2014, n. 1, 629 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, 34; R. BIN, "Zone franche" e legittimazione della Corte, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2014; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in [Federalismi.it](#), 2014, n. 2; M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in [costituzionalismo.it](#), 2014, n. 2; A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 5, 4167; A. D'ANDREA, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, 38; F. FERRARI, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2014; G. GUARINO, [Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza](#), in questa [Rivista](#), 2014 (29-09-14); G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2014; E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, 54; A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, 47; A. PACE, *La condanna del Porcellum*, in [Osservatorio AIC](#), 2014; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2014; L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in [costituzionalismo.it](#), 2014, n. 2; G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, 27; R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Il Foro italiano*, 2014, 677; G. M. SALERNO, *La sentenza a "doppio registro" sulle leggi elettorali delle Camere*, in *Il Corriere giuridico*, 2014, n. 3, 301; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in [confronticostituzionali.eu](#), 2014; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in [Rivista AIC](#), 2014, n. 1; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in [Rivista AIC](#), 2014, n. 2; L. TRUCCO, [Il sistema elettorale "Italicum" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#), in questa [Rivista](#), 2014 (17.09.14); G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 3, 2959.

Tali decisioni forniscono interessanti, e in taluni casi innovativi, spunti di riflessione sul tema degli effetti delle sentenze di incostituzionalità. Le tre pronunce, pur vertendo su materie diverse, presentano simili aspetti problematici sotto il profilo degli effetti temporali della dichiarazione di illegittimità; ciononostante, le soluzioni parzialmente non coincidenti cui perviene il giudizio di costituzionalità non indicano necessariamente che la Corte abbia adottato decisioni contraddittorie, quanto piuttosto che la stessa possa giungere alla soluzione più adeguata, facendo uso in modo sapiente delle molteplici tecniche decisorie in suo possesso, parametrando alle specificità della questione di costituzionalità così come prospettata.

Anticipando considerazioni che verranno più diffusamente sviluppate *infra*, le tre decisioni citate costituiscono rispettivamente esempi di:

a) incostituzionalità differita, con la quale la Corte dichiara l'illegittimità della norma censurata «*a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica*» ([sentenza n. 10 del 2015](#));

b) incostituzionalità (solo apparentemente?) secca, dichiarando la Corte l'illegittimità della norma censurata, senza ulteriori indicazioni ([sentenza n. 70 del 2015](#));

c) incostituzionalità sopravvenuta, poiché la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della disposizione oggetto del giudizio «*a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione*» ([sentenza n. 178 del 2015](#))⁵¹.

3.1. La [sentenza n. 10 del 2015](#): una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività.

3.1.1. La decisione della Corte.

La [sentenza n. 10 del 2015](#)⁵² ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli [artt. 3 e 53 Cost.](#) – dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge n. 112 del 2008 che aveva

⁵¹ Per la ricostruzione teorica di tali categorie vedi *supra*, par. 2.2.

⁵² Vasta è la letteratura a commento della sentenza: L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 1, 67; A. ANZON DEMMIG, *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; F. COCOZZA, *Un salomonico equilibrio tra "giusta misura" e "decisione" nella sentenza n. 10/2015. La Corte costituzionale "vestale" dei conti pubblici tra i guasti del funambolismo finanziario ed il miraggio di politiche pro-concorrenziali*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; F. GABRIELE - A. M. NICO, *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"*, in [Rivista AIC](#), 2015, n. 2; L. GENINATTI SATÈ, *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 1, 99; E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di una interminabile rapsodia?*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 1, 79; A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015*, in [Rivista AIC](#), 2015, n. 2; E. LEGNINI, *La Consulta sulla Robin Hood Tax. Un caso di mutazione genetica dei vincoli di bilancio nazionali e sovranazionali?*, in [diritticomparati.it](#), 2015; C. MAINARDIS, *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità (un'osservazione a C. cost. n. 10/2015)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 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 ipergiusdizionalismo costituzionale*, in [costituzionalismo.it](#), 2015, n. 1; D. MESSINEO, *«Accadde domani»: l'illegittimità costituzionale ipotetica di un seguito legislativo mancato nella sentenza della Corte costituzionale sulla "Robin Tax"*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; A. MORELLI, *Principio di totalità e "illegittimità della motivazione": il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15)*, in questa [Rivista](#), 2015, 483; S. PANIZZA, *L'argomentazione della*

introdotto nel nostro ordinamento la c.d. “Robin Hood Tax”, cioè un prelievo aggiuntivo all’imposta sul reddito delle società (IRES) – previsto a carico delle sole imprese operanti nel settore energetico e degli idrocarburi che avessero conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente – nonché il divieto, per le stesse, di traslare gli oneri dovuti a seguito dell’introduzione di siffatta “addizionale” sui prezzi al consumo.

La Corte, dopo aver esaminato alcune questioni preliminari⁵³, ha ritenuto nel merito la norma censurata in contrasto con l’[art. 53 Cost.](#)⁵⁴, in quanto la «capacità contributiva è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all’[art. 3 Cost.](#)». Dopo avere evidenziato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme (...) per tutte le tipologie di imposizione tributaria» e che, pertanto, secondo il proprio costante orientamento, «non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza», i Giudici sottolineano che «ogni diversificazione del regime tributario (...) deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione»⁵⁵.

Alla luce di tali coordinate, per verificare la conformità a Costituzione della disposizione censurata è necessario procedere, anche in considerazione delle peculiarità del settore

Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; A. PIN - E. LONGO, *La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità “in concreto” o realistico* in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; R. PINARDI, *La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi ed «impatto macroeconomico» delle pronunce d’incostituzionalità*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; ID., *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 questa [Rivista](#), 220; M., POLESE *L’equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento*, in [Osservatorio AIC](#), 2015, n. 1; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 1, 90; ID., *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; 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 [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; ID., *Nota a Corte cost., sent. 10/2015*, in *Il Foro italiano*, 2015, 1513; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità del processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; 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*, in [Rivista AIC](#), 2015, n. 2; S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore “Senzaterra”*, in questa [Rivista](#), 2015, 232; ID., *L’incostituzionalità sopravvenuta sfuggita alla Corte*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; 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.

⁵³ In particolare, non è stata accolta la richiesta di restituzione degli atti al giudice a quo in considerazione dello *ius superveniens* in quanto le varie modifiche intervenute successivamente all’ordinanza di rimessione, non hanno rimediato ai profili di illegittimità dedotti dal rimettente ma semmai li hanno aggravati; non sono state accolte, altresì, le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate per asserito difetto di motivazione sulla rilevanza e sulle ragioni fondanti le censure medesime.

⁵⁴ È stata ritenuta, viceversa, infondata la questione di legittimità sollevata con riferimento agli [artt. 77 e 23 Cost.](#), non essendo stata riscontrata l’evidente mancanza dei presupposti per l’adozione del decreto-legge, né la violazione della riserva di legge di cui all’[articolo 23 Cost.](#), la quale può considerarsi soddisfatta, per giurisprudenza ampiamente consolidata, anche attraverso l’adozione di un atto avente forza di legge invece che di legge formale.

⁵⁵ *Considerato in diritto*, punto 6.5.

petrolifero⁵⁶, ad un duplice controllo, sia con riferimento alle finalità perseguite dalla disposizione normativa sia con riferimento ai mezzi utilizzati⁵⁷.

Quanto allo scopo perseguito dal legislatore, esso appare senz'altro legittimo in quanto con la normativa censurata si è inteso, da un lato, reagire alla «grave crisi economica» che ha colpito il Paese in generale e alla «correlata insostenibilità, specie per le fasce più deboli, dei prezzi dei prodotti di consumo primario»; dall'altro lato, si è voluto far fronte al «contemporaneo eccezionale rialzo del prezzo del greggio al barile, verificatosi proprio nel medesimo volger di tempo (...) idoneo ad incrementare sensibilmente i margini di profitto da parte degli operatori dei settori interessati e a incentivare condotte di mercato opportunistiche o speculative»⁵⁸.

Tuttavia, per molteplici ragioni, non è possibile considerare idonei né necessari i mezzi predisposti per raggiungere tali scopi: in primo luogo, perché la maggiorazione dell'aliquota si applica non ai soli "sovra-profitti", ma all'intero reddito; in secondo luogo, perché la disciplina non fa riferimento ad un limite temporale di vigenza correlato alla negativa congiuntura economica; infine, perché inidonea appare la misura adottata per perseguire finalità solidaristiche (i. e. il divieto per le imprese assoggettate all'addizionale di traslare i relativi oneri sugli utenti finali) poiché non è possibile effettuare alcun controllo sull'effettivo rispetto del divieto⁵⁹.

Riconosciuta l'illegittimità della normativa censurata per "incongruità dei mezzi" predisposti per raggiungere lo scopo, la sentenza inizia ad assumere un carattere più propriamente dottrinale con l'osservazione secondo la quale la Corte «non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti»⁶⁰.

Secondo un'argomentazione «calante, o a intensità progressivamente decrescente»⁶¹, la Corte – partendo dal proprio ruolo di «custode della Costituzione nella sua integralità» che le «impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, effetti ancora più incompatibili con la Costituzione» (Considerato in diritto, punto 7, capoverso 2) e dopo aver ricordato che i rapporti esauriti non sono l'unico limite alla retroattività delle proprie pronunce di accoglimento (capoverso 4) – osserva che la regolazione degli effetti «deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale» (capoverso 6).

Aspetto innovativo affrontato dalla sentenza è quello della spettanza del potere di individuare i limiti alla retroattività delle pronunce; la Corte, respingendo implicitamente le numerose tesi

⁵⁶ Si veda il punto 6.4 del *Considerato in diritto*, dove si fa riferimento alla scarsa competizione tra le imprese, alla difficoltà di ingresso di nuovi operatori economici (in considerazione degli elevati costi e delle difficoltà di realizzazione delle infrastrutture), alla deroga delle normali regole del mercato visto che un mutamento dei prezzi difficilmente può essere contrastato con una corrispondente contrazione della domanda che risulta, invece, anelastica.

⁵⁷ La sentenza è particolarmente apprezzabile per il peculiare sindacato di ragionevolezza condotto, con una chiara scansione dei passaggi logici seguiti per analizzare la questione di legittimità, permettendo al Giudice delle leggi di superare il sospetto di travalicare i confini delle scelte giurisdizionali (sconfinando, quindi, nell'ambito delle scelte politiche), spesso adombrato nei casi in cui la Corte fa uso della ragionevolezza o del principio di proporzionalità. Si veda M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit.; per un commento specifico sui menzionati profili sviluppati nella sentenza in esame, cfr. I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale, in costituzionalismo.it*; per una rassegna della giurisprudenza costituzionale dal 1993 al 2003 si veda il quaderno predisposto dal Servizio Studi e Massimario della Corte costituzionale dal titolo *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee*, reperibile sul sito internet della Corte nella sezione "Studi e ricerche".

⁵⁸ *Considerato in diritto*, punto 6.5.

⁵⁹ Vedi *Considerato in diritto*, punti 6.3 ss.

⁶⁰ *Considerato in diritto*, punto 7.

⁶¹ S. PANIZZA, *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 2.

contrarie, prevalentemente fondate sull'assenza di specifica attribuzione di tale compito da parte del diritto positivo, si riconosce tale potere, ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori costituzionali, per la quale essa soltanto è competente; tale bilanciamento, infatti, costituisce esplicazione del suo compito istituzionale di garantire la Costituzione «*come un tutto unitario*» e non solo di assicurare una tutela frazionata dei diritti e interessi che potrebbe risolversi nell'ingiustificata espansione di uno dei diritti trasformandolo in “tiranno” rispetto alle altre situazioni costituzionalmente riconosciute e protette.

Dopo aver ricordato che il «*contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa*» anche in altri ordinamenti giuridici (capoverso 9), la Corte conclude che «*una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel nostro sistema italiano di giustizia costituzionale*» (capoverso 10). Tuttavia – anche se tale soluzione «*non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale*»⁶² (capoverso 11), considerato, però, «*il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953*» (capoverso 13) – gli interventi sull'efficacia temporale delle sentenze devono essere vagliati «*alla luce del principio di stretta proporzionalità*» e, pertanto, sono «*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*» (capoverso 13).

Dopo aver chiarito questi aspetti, i Giudici giustificano la necessità di limitare la portata retroattiva della pronuncia per evitare «*una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.*», principio che «*esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014)*»⁶³.

Il ragionamento si conclude, in modo coerente, con una pronuncia di illegittimità con clausola di irretroattività⁶⁴ piuttosto che con l'adozione di una tradizionale pronuncia caducatoria.

Le preoccupazioni della Corte per le restituzioni che avrebbe comportato una pronuncia di accoglimento secca – con un conseguente «*squilibrio del bilancio dello Stato*», tale da richiedere una manovra finanziaria aggiuntiva, a detrimento delle fasce sociali più deboli⁶⁵ – hanno portato alla dichiarazione nel dispositivo dell'illegittimità costituzionale della normativa censurata «*a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione*» della sentenza «*nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica*».

3.1.2. Riflessioni dottrinali.

La [pronuncia n. 10 del 2015](#) ha destato immediatamente un notevole interesse in dottrina, sia per il merito della questione decisa sia per alcune affermazioni di carattere generale – anche con riferimento alle considerazioni sul principio di equilibrio di bilancio di cui al novellato [art. 81](#)

⁶² Sul punto si rinvia a quanto si dirà più diffusamente nel paragrafo successivo.

⁶³ Considerato in diritto, punto 8.

⁶⁴ In tal senso, R. PINARDI, [La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio](#) cit., 220 ss..

⁶⁵ Sul punto in dottrina sono state manifestate perplessità: la Corte, infatti, nel ritenere inevitabile una manovra finanziaria a detrimento dei meno abbienti, finisce per pronunciarsi su un potere legislativo ancora non esercitato laddove, invece, ogni decisione relativa alla redistribuzione degli oneri e delle risorse conseguenti a pronunce di incostituzionalità dovrebbe essere rimessa alla discrezionalità del legislatore. Così D. MESSINEO, «*Accade domani*»: *l'illegittimità costituzionale ipotetica di un seguito legislativo mancato nella sentenza della Corte costituzionale sulla “Robin Tax”*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015.

[Cost.](#)⁶⁶ – con importanti ricadute su aspetti prettamente processuali; sotto tale ultimo profilo, essa è destinata probabilmente ad essere presa come riferimento anche in future occasioni, soprattutto per le affermazioni relative al potere del Giudice delle leggi di modulare gli effetti temporali delle proprie decisioni.

Come spesso accade per le pronunce che presentano un forte carattere innovativo, anche in questo caso si registrano giudizi contrastanti e non omogenei, spaziando da toni fortemente positivi, quasi entusiastici, a posizioni fortemente negative; ad ogni modo, la dottrina riconosce, in modo pressoché unanime, la portata fortemente innovativa della decisione, la sua «*grande importanza se non proprio una qualche storicità*»⁶⁷. Si è così parlato di pietra miliare nella giurisprudenza costituzionale⁶⁸, di sentenza spartiacque⁶⁹, «*una di quelle sentenze che certamente possiede tutte le caratteristiche per entrare a far parte delle “grandi decisioni” della Corte costituzionale, vuoi per la sua incidenza sul nostro reale modello di giustizia costituzionale, vuoi per la collocazione del Giudice costituzionale nella forma di governo e quindi per la sua incidenza in ordine allo spostamento del pendolo verso l’anima giurisdizionale o verso quella politica della Corte*»⁷⁰.

Dal punto di vista classificatorio, la [sentenza n. 10 del 2015](#) non sembra riconducibile né alla categoria dell’incostituzionalità sopravvenuta né a quella delle sentenze manipolative tradizionalmente intese⁷¹, ma andrebbe più correttamente inquadrata tra le pronunce di incostituzionalità differita.

Come ricordato nel paragrafo precedente⁷², in questi casi la Corte individua il momento in cui sorge il *vulnus* costituzionale sin dall’adozione della normativa ma sposta in avanti il termine di decorrenza degli effetti. Il differimento del *dies a quo* nel dispositivo della decisione, quindi, non è legato al momento in cui si verifica l’antinomia (che è, e rimane, originaria) quanto piuttosto ad una valutazione da parte della Corte, nel rispetto del principio di stretta proporzionalità.

Sempre in termini generali, si può concordare con quanti hanno messo in evidenza l’importante componente dottrinale della pronuncia che rappresenta un «*unicum nella giurisprudenza costituzionale in materia*»⁷³: pur potendosi riscontrare in passato decisioni di incostituzionalità differita, adottate prevalentemente per ragioni di equilibrio finanziario, tuttavia non sembrava emergere un’adeguata teorizzazione né uno specifico sforzo argomentativo; diversamente, nella sentenza in esame si avverte la volontà della Corte «*di soffermarsi sul fondamento e sui limiti del potere in concreto esercitato nel modulare gli effetti caducatori determinati da una pronuncia di accoglimento sui rapporti (...) pendenti*»⁷⁴.

⁶⁶ Non potendo in questa sede affrontare più dettagliatamente i percorsi interpretativi ed applicativi dell’art. 81 Cost., come novellato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, si rinvia, tra i molti contributi, a I. CIOLLI, *L’art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; E. LEGNINI, *La Consulta sulla Robin Hood Tax. Un caso di mutazione genetica dei vincoli di bilancio nazionali e sovranazionali?*, in [Diritticomparati.it](#), 2015.

⁶⁷ F. GABRIELE – A. M. NICO, *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”*, in [Rivista AIC](#), 2015, n. 2, 1.

⁶⁸ A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l’efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 1, 67 ss.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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 [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015.

⁷¹ Sembra opportuno rilevare che la Corte, nel richiamare le sentenze manipolative nelle quali «la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio», ritiene che un analogo intervento «può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo» (*Considerato in diritto*, punto 7).

⁷² V. il paragrafo 2.2.

⁷³ R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 222.

⁷⁴ R. PINARDI, *ibidem*.

Più in particolare, la decisione pare portare a compimento alcune riflessioni dottrinali che erano state sviluppate nel corso del ricordato seminario presso il Palazzo della Consulta⁷⁵; essa, infatti, sembra rispondere all'invocazione rivolta alla Corte di «uscire allo scoperto e di percorrere con chiarezza e in modo esplicito la strada della modulazione degli effetti temporali mediante il criterio del bilanciamento»; la sentenza, inoltre, nel limitare gli effetti della propria decisione di accoglimento, corrisponde alla richiesta che sia «manifesto il valore in funzione del quale la retroattività è stata limitata e che sia verificabile se la misura di tale limitazione è congrua rispetto al valore tutelato»⁷⁶; ed ancora, si pone in perfetta armonia con le considerazioni svolte in occasione dello stesso seminario: «il problema di limiti alla retroattività è oggi – e sempre più (...) lo sarà in prospettiva – un problema di bilanciamento e dunque di ragionevolezza; un problema, insomma, di diritto costituzionale sostanziale riguardante il merito della decisione della Corte»⁷⁷.

Infine, la Corte, nella già citata parte della sentenza in cui si richiamano per analogia le sentenze manipolative⁷⁸, sembra fare un chiaro riferimento alle affermazioni di coloro che interpretano il rapporto tra norme e disposizioni non solo in termini sincronici, ma in alcuni casi anche diacronici⁷⁹.

Ancora in via preliminare, pare opportuno sottolineare come non sia di grande utilità interrogarsi sulle diverse alternative che la Corte avrebbe potuto scegliere per giungere ad un risultato analogo (evitare le restituzioni delle somme versate dai soggetti passivi della *Robin Tax* e, quindi, i conseguenti rischi di un vuoto di bilancio). Alcuni Autori, ad esempio, hanno ritenuto che «vi sarebbero stati tutti gli elementi per l'adozione di una pronuncia d'incostituzionalità sopravvenuta»⁸⁰; altri, con una soluzione certamente più classica ma forse meno condivisibile, hanno ritenuto che si poteva raggiungere lo stesso risultato attraverso un'estensione del concetto di rapporti esauriti: la Corte, in altri termini, avrebbe potuto adottare un normale dispositivo di accoglimento ma avrebbe dovuto chiarire che i rapporti giuridici relativi ai periodi di imposta precedenti fossero da considerarsi non come pendenti (cioè ancora aperti) ma come già esauriti⁸¹;

⁷⁵ Si fa riferimento al più volte menzionato seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988, dal titolo *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*.

⁷⁶ S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 284.

⁷⁷ C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, cit., 44; la lungimiranza delle osservazioni dell'Autore citato, è ricordata anche da 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*, cit., 18 ss. Va sottolineato che nella sentenza n. 10 del 2015 le considerazioni sulla modulazione degli effetti temporali della pronuncia compaiono solo dopo la conclusione del giudizio di costituzionalità delle censure nei termini proposti dal giudice *a quo*. «Il problema della decorrenza degli effetti dell'annullamento insomma è ulteriore e diverso da quello della costituzionalità/incostituzionalità della legislazione impugnata», così A. ANZON DEMMIG, *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, 3.

⁷⁸ V. nota n. 71.

⁷⁹ Vedi, per tutti, MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, cit., 24.

⁸⁰ S. SCAGLIARINI, *L'incostituzionalità sopravvenuta sfuggita alla Corte*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), i, 27 aprile 2015, 2, - sulla base dell'idea che la normativa censurata fosse incostituzionale per il carattere strutturale e non temporaneo dell'addizionale, tale che il relativo vizio di incostituzionalità fosse da considerarsi non *ab origine* ma sopravvenuto - sottolinea i vantaggi che ne sarebbero potuti derivare; in primo luogo è più facile ammettere una pronuncia di incostituzionalità sopravvenuta rispetto ad una differita in quanto non pone problemi di compatibilità tra motivazione e dispositivo per la natura stessa del vizio che sopravviene a partire da una certa data; né, soprattutto, vi sarebbero stati problemi con la pregiudizialità costituzionale posto che il giudice *a quo* si sarebbe potuto giovare del *decisum* della Corte.

⁸¹ Un'operazione simile sembra ravvisabile nella già citata [sentenza n. 1 del 2014](#) nella quale la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune parti della normativa elettorale, si è premurata di chiarire che gli effetti della pronuncia si sarebbero prodotti solo a partire dalle successive elezioni politiche poiché l'elezione dei parlamentari costituisce un rapporto ormai esaurito dal momento della proclamazione degli eletti; in dottrina

altri ancora hanno ricordato in astratto la possibilità, pur senza condividerla, di ricorrere all'adozione di un monito⁸²; non sono mancati, infine, quanti hanno menzionato (sempre in astratto) la possibilità di adottare una sentenza di incostituzionalità accertata ma non dichiarata o di costituzionalità provvisoria⁸³.

Nell'esaminare il merito delle questioni – respingendo ogni tentazione di favorire o contrastare le decisioni della giurisprudenza, limitandosi piuttosto a capirle evidenziando la *ratio* che ne sta alla base – non può non evidenziarsi che l'obiezione tradizionale, e forse più solida, mossa ad ogni tentativo di dichiarazione di incostituzionalità con effetti esclusivamente *pro futuro*, è quella che fa leva sulla struttura stessa del giudizio incidentale di costituzionalità e sul requisito della necessaria rilevanza della *quaestio*; in altri termini, la previsione nel dispositivo di una clausola di irretroattività dell'incostituzionalità, negando l'obbligatorietà di quella sentenza per il passato e quindi anche per il giudizio principale, farebbe venire meno il requisito della rilevanza, comportando l'asserito superamento della pregiudizialità costituzionale prescritta dall'articolo 1 della [l. cost. n. 1 del 1948](#). Tale disposizione, infatti, pur non richiedendo un generalizzato effetto retroattivo delle sentenze di accoglimento, «*certamente pretende che la norma dichiarata incostituzionale non trovi applicazione ai fatti oggetto del giudizio*»⁸⁴.

Su questo aspetto specifico la sentenza n. 10 del 2015 introduce ulteriori profili di novità rispetto al passato, anche in relazione a quelle decisioni che avevano in vario modo inciso sulla retroattività degli effetti delle dichiarazioni di incostituzionalità.

Più in dettaglio, nelle [sentenze nn. 370/2003](#), [12/2004](#) e [423/2004](#) non poteva parlarsi di superamento della pregiudiziale costituzionale (concettualmente non esistente) poiché si trattava di decisioni adottate con riferimento a giudizi in via principale; nessuna incisione della pregiudizialità costituzionale, poi, emergeva in quelle pronunce che, pur limitando la portata retroattiva del dispositivo di accoglimento, non impedivano che gli effetti si riverberassero comunque anche nel giudizio *a quo* ([sentenze nn. 501/1988](#), [124/1991](#) e [416/1992](#)); non poteva parlarsi di deroga al carattere dell'incidentalità, infine, neppure per quelle sentenze che, similmente a quella in esame, avevano individuato il *dies a quo* di decorrenza degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità nel giorno successivo alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale, con conseguente esclusione di operatività della stessa nel giudizio principale: tali pronunce, infatti, attenevano più propriamente a casi di incostituzionalità sopravvenuta, nei quali il *vulnus* alla Costituzione era riscontrabile solo da un certo momento in poi, e non configuravano ipotesi di incostituzionalità differita (come nel caso della [sentenza n. 10](#)) dove il vizio di illegittimità è originario e non sopravvenuto⁸⁵.

I profili problematici relativi al requisito della rilevanza non sembrano insuperabili: è ormai orientamento consolidato quello che ritiene tale requisito operante «*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*»⁸⁶. In tal modo si spiega anche perché, di

sottolinea questo aspetto M. POLESE, *L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento*, in [Osservatorio AIC](#), 7 ss.

⁸² V., ad esempio, L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015.

⁸³ 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*, cit., 8-9.

⁸⁴ A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015.

⁸⁵ In tal senso, v. ancora A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, cit.

⁸⁶ La Corte riprende testualmente le parole utilizzate da R. MORELLI, *Esiti del seminario*, cit., 421, laddove l'Autore continuava il proprio pensiero concludendo: «*Di modo che, mentre sarebbe senz'altro inammissibile (in quanto meramente astratta) una questione che risultasse ex ante non rilevante, tale non sembra che vada considerata anche quella la cui soluzione (in relazione al limite temporale dell'accoglimento) ne comporti solo ex post la non influenza nel processo di provenienza*»; Vedi anche M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1993, 59, secondo la quale limitare la retroattività

norma, la Corte costituzionale svolge «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»⁸⁷.

In altri termini, sebbene non si possa negare che qualche perplessità sul rispetto dell'incidentalità sia astrattamente prospettabile, occorre mettere in evidenza che la novità rappresentata dalla pronuncia deve essere giudicata nel suo complesso; la soluzione individuata dalla Corte risulta in ogni caso di gran lunga preferibile rispetto a pronunce teoricamente inattaccabili ed ineccepibili, ma capaci di determinare una situazione ancora più lesiva per l'ordinamento costituzionale, con una palese «eterogenesi dei fini»⁸⁸ del *decisum* della Corte.

Il discorso potrebbe ampliarsi fino ad affrontare il dibattito sul valore da riconoscere alle regole processuali (nel caso di specie, il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità); il confronto su tali temi è ancora aperto, rimanendo controverso se nell'attività di bilanciamento (tra valori costituzionali) si possano far rientrare anche le norme sul processo costituzionale; la tesi negativa trova il proprio fondamento nella finalità stessa di tali regole che sono poste a presidio del modo di procedere della Corte; negarne la natura vincolante (e quindi ritenerle bilanciabili) significherebbe negare la stessa esistenza nel nostro ordinamento di un diritto processuale costituzionale cogente o, comunque, di un diritto processuale idoneo a garantire la certezza del diritto⁸⁹.

Anche con riferimento al dispositivo della pronuncia è possibile fare qualche riflessione.

È stata messa in evidenza un'asserita divergenza tra la motivazione – dalla quale si desume con chiarezza che la dichiarazione di incostituzionalità non debba valere per il giudizio in corso e per i giudizi pendenti – e il dispositivo che, parafrasando il testo dell'[articolo 136 Cost.](#), si limita ad affermare che gli effetti decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Tuttavia, nonostante dalla formulazione del dispositivo della [sentenza n. 10 del 2015](#)

degli effetti delle pronunce di accoglimento non si pone in contraddizione con la natura incidentale del giudizio di costituzionalità.

⁸⁷ La Corte, inoltre, a sostegno della propria posizione aggiunge 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 tal modo viene superata la possibile obiezione secondo la quale la soluzione adottata nella decisione presenta profili di lesione del diritto di agire ([art. 24 Cost.](#)) poiché consente comunque alla parte processuale di beneficiare degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità.

⁸⁸ G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1989, 64.

⁸⁹ Su tali aspetti si rinvia a A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 9 aprile 2015; e soprattutto, a 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 [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, il quale sottolinea che si tratta di capire «se il rispetto delle regole processuali debba considerarsi “esterno” all'attività di bilanciamento oppure “interno” alla stessa. Se, in altri termini, le disposizioni che regolano il procedimento debbano ritenersi come una sorta di cornice che delimita e quindi stabilisce i confini entro cui la Corte può esercitare la propria attività, fra cui ovviamente anche quella di bilanciamento, con la conseguenza che il rispetto delle stesse legittima la successiva opera della Corte, al pari della esistenza dei presupposti del giudizio costituzionale (questione sollevata da un “giudice”, nel corso di un “giudizio” ecc.) oppure, viceversa, se il rispetto delle regole processuali entri anch'esso, al pari dei principi sostanziali coinvolti ed emergenti dalla specifica questione sottoposta all'esame della Corte, nell'opera di bilanciamento, di modo che, a seconda dei casi, possa essere ritenuto ora prevalente, ora recessivo rispetto agli altri valori in giuoco. Ritenere il rispetto delle regole processuali un valore “interno” all'opera di bilanciamento, significa in sostanza negare l'esistenza di un diritto processuale costituzionale e la funzione in via di principio attribuita e riconosciuta alle regole processuali, togliendo loro qualsiasi, reale significato, una volta che la violazione delle stesse può sempre essere giustificata e legittimata attraverso il richiamo alla “ragionevolezza dei fini di volta in volta presumibilmente perseguiti dalla Corte” oppure alla “ragionevolezza del mezzo prescelto”».

non emerga, diversamente da alcune pronunce del passato⁹⁰, una chiara deroga rispetto all'efficacia retroattiva delle sentenze di incostituzionalità, non pare che si possano far derivare da questo aspetto formale conseguenze di carattere sostanziale, come, invece, fatto – in modo non condivisibile – dalla [pronuncia del 12 maggio 2015, n. 217/3/15 della Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia](#), che aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale⁹¹.

Infatti, come si dirà più diffusamente in sede di commento della [sentenza n. 70 del 2015](#), il dispositivo deve essere letto ed interpretato alla luce della motivazione.

Interessante è piuttosto un'altra notazione: avendo la Corte escluso l'operatività della dichiarazione di illegittimità nel giudizio *a quo*, e per maggiore aderenza al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, non è mancato chi ha messo in evidenza come la decisione, sotto questo profilo, avrebbe dovuto contenere un doppio dispositivo: di rigetto con riferimento a tutti i rapporti pendenti, compreso il giudizio principale; di accoglimento con riferimento ai rapporti futuri.

L'idea di una doppia pronuncia, però, sembra mal attagliarsi alle ipotesi di incostituzionalità differita: in tali casi, infatti, la Corte accoglie proprio la censura per come formulata dal giudice *a quo*, ritenendo sussistente *ab origine* il vizio. La non applicabilità nel giudizio principale del *decisum* della Corte dipende non già da una riscontrata infondatezza ma dalla distinta operazione ermeneutica di limitazione degli effetti temporali dell'accoglimento.

3.2 La [sentenza n. 70 del 2015](#): un caso di incostituzionalità (solo apparentemente?) retroattiva.

3.2.1. La decisione della Corte.

La [sentenza n. 70](#)⁹² ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli [artt. 3, 36, primo comma](#), e [38, secondo comma, Cost.](#) – dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201

⁹⁰ Vedi le sentenze [nn. 266 del 1988](#), [501 del 1988](#), [124 del 1991](#) [416 del 1992](#) ma soprattutto la [n. 50 del 1989](#) laddove, dopo la previsione della decorrenza degli effetti della pronuncia di accoglimento a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della stessa nella Gazzetta Ufficiale, veniva precisato «ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti».

⁹¹ Il giudice tributario, proprio sulla base della mancata espressa indicazione nel dispositivo della deroga alla retroattività degli effetti della pronuncia di incostituzionalità, ha ritenuto retroattiva la pronuncia della Corte, applicandola nel giudizio *a quo*, dando così ragione alla società ricorrente. Per un'analisi più dettagliata della pronuncia, si veda A. MORELLI, [Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»](#): cit., in questa [Rivista](#), [2015](#), 483 ss.

⁹² E. BALBONI, [Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; A. BARBERA, [La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte](#), in [Rivista AIC](#), 2015, n. 2; S. CECCANTI, [Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità](#), in [Federalismi.it](#), 2015, n. 10; M. ESPOSITO, [Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale](#), in [Osservatorio AIC](#), 2015, n. 2; S. LIETO, [Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; E. MORANDO, [La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni](#), in [Federalismi.it](#), 2015, n. 10; A. MORRONE, [Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale](#), in [Federalismi.it](#), 2015, n. 10; G. NORI, [La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; G. PALMIERI SANDULLI, [La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale](#), in [Federalismi.it](#), 2015, n. 10; G. PEPE, [Necessità di una adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; D. PORENA, [Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015](#), in [Federalismi.it](#), 2015, n. 10; G.M. SALERNO, [La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente](#), in [Federalismi.it](#), 2015, n. 10; A. SGROI, [La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale](#), in questa [Rivista](#), [2015](#), 516; A. STERPA, [Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015](#), in [Federalismi.it](#), 2015, n. 10.

del 2011, nella parte in cui prevedeva, in considerazione della contingente situazione finanziaria, il blocco integrale della indicizzazione per le pensioni di importo superiore a euro 1.217 netti, per gli anni 2012 e 2013⁹³.

Il blocco, così come congegnato dalla disposizione censurata, non introducendo un *discrimen* fra fasce di importo, è stato considerato lesivo dei principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, nonché del criterio di ragionevolezza, come delineati dalla giurisprudenza costituzionale.

Per giungere a tale conclusione la Corte ha ricostruito, in via preliminare, l'origine e l'evoluzione dell'istituto della perequazione automatica attraverso le disposizioni legislative succedutesi nel tempo⁹⁴, per poi esaminare quelle che hanno previsto in passato sospensioni del meccanismo perequativo⁹⁵.

Venendo alla norma oggetto di censura, la Corte ha rilevato che essa si discostava in modo significativo dalla regolamentazione precedente, non solo in quanto la sospensione del meccanismo perequativo aveva una durata biennale, ma anche perché incideva sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato.

Tale meccanismo, peraltro, non è stato confermato dalla legislazione successiva (art. 1, comma 483, lett. e, legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità per l'anno 2014), con la quale il legislatore è tornato a proporre un *discrimen* fra fasce di importo, ispirandosi a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza.

Dall'analisi dell'evoluzione normativa della materia è possibile evincere che «*la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.*» e «*si presta ad innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza (...), ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita*»⁹⁶.

La tecnica della perequazione, in considerazione delle sue «*caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario*»⁹⁷,

⁹³ La norma censurata prevedeva letteralmente che «*In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento*».

⁹⁴ Legge n. 903 del 1965, art. 10; legge n. 153 del 1969, art. 19; d. lgs. n. 503 del 1992, art. 11, commi 1 e 2; legge n. 448 del 1998, art. 34, comma 1; legge n. 388 del 2000, art. 69, comma 1; d. l. n. 81 del 2007, art. 5, comma 6. Dal complesso quadro storico-evolutivo della materia la Corte ha desunto che la disciplina generale prevedeva che soltanto le fasce più basse fossero integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni.

⁹⁵ D. l. n. 384 del 1992, art. 2; legge di conversione n. 438 del 1992, art. 2, comma 1-bis; legge n. 537 del 1993, art. 11, comma 5; legge n. 449 del 1997, art. 59, comma 13; legge n. 247 del 2007, art. 1, comma 19. Con riferimento all'insieme di tali disposizioni, la Corte ha constatato che le scelte discrezionali del legislatore hanno seguito nel corso degli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa. Più in particolare, è stata ricordata la [sentenza n. 316 del 2010](#) con la quale - evidenziandosi la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell'osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni - era stato indirizzato un monito in quanto la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità.

⁹⁶ *Considerato in diritto*, punto 8. La Corte, a sostegno di tale considerazione, richiama la [sentenza n. 208 del 2014](#) e la [sentenza n. 116 del 2013](#).

⁹⁷ *Ibidem*.

ispirandosi ai principi costituzionali di cui agli [artt. 36, primo comma](#), e [38, secondo comma](#), Cost., strettamente interconnessi tra loro, in ragione delle finalità che perseguono⁹⁸.

Alla luce di queste premesse, la Corte, nel valutare conclusivamente la censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, ha affermato che esso – ignorando il monito indirizzato al legislatore con la [sentenza n. 316 del 2010](#)⁹⁹ – ha valicato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità del trattamento pensionistico, «con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con “irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività” ([sentenza n. 349 del 1985](#))». Infatti, il legislatore, pur mirando ad un risparmio di spesa, ha effettuato un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco: «L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio».

In conclusione, quindi, la decisione ha ritenuto illegittimo il sistema di blocco della c.d. indicizzazione per le pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS (cioè 1217 euro netti), tra l'altro per la genericità delle motivazioni assunte come presupposto dell'art. 24, comma 25, d.l. n. 201/2011, dando luogo ad un irragionevole sacrificio dei diritti dei pensionati «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»¹⁰⁰.

Va ricordato, infine, che a seguito della decisione della Corte, il Governo ha adottato il decreto-legge n. 65 del 2015 che dispone che la rivalutazione automatica sia riconosciuta, in via decrescente, soltanto ad alcune fasce di titolari di pensione, sino al limite massimo di sei volte il trattamento minimo INPS. Si prevede, inoltre, il consolidamento del danno patito dagli aventi diritto in quanto la pur ridotta restituzione delle somme di competenza degli anni 2012 e 2013 concorre soltanto in parte alla formazione della base di calcolo delle rivalutazioni successive (si tratta di un sorta di “capitalizzazione negativa”).

Il Governo ha giustificato le modalità del proprio intervento alla luce della necessità di rispettare i limiti di bilancio imposti dalla partecipazione al contesto europeo: tale soluzione non appare pienamente condivisibile e meriterebbe ulteriori riflessioni che non è possibile svolgere in questa sede¹⁰¹.

3.2.2. Riflessioni dottrinali

Anche in sede di analisi della [decisione n. 70 del 2015](#), è necessario fare una premessa metodologica: nello studio della pronuncia della Corte, piuttosto che cedere alla tentazione di

⁹⁸ La sentenza aggiunge: «Per scongiurare il verificarsi di “un non sopportabile scostamento” fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza ([sentenza n. 226 del 1993](#)). Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita».

⁹⁹ Vedi nota 95.

¹⁰⁰ Considerato in diritto, punto 10. Per alcune riflessioni sull'asserita previsione di un obbligo di motivazione per il legislatore, si veda G. PEPE, *Necessità di una adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n.70/2015*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 24 maggio 2015.

¹⁰¹ Lascia qualche perplessità l'idea che le norme europee possano impedire o comunque frenare persino l'esecuzione delle sentenze dell'organo statale deputato a custodire quei principi supremi che rappresentano i controlimiti alle limitazioni di sovranità che sono effetto della partecipazione dell'Italia all'Unione Europea. Laddove una simile concezione dovesse consolidarsi in futuro, vi potrebbe essere un serio rischio di annullamento di ogni frammento di sovranità nazionale. Per ulteriori riflessioni su questi aspetti specifici e, più in generale, sull'intervento normativo adottato a seguito della pronuncia della Corte, si veda M. ESPOSITO, *Il decreto-legge attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio AIC](#), 2015, n. 2.

aderire ai vari giudizi (positivi e negativi) formulati in dottrina o di contrastarli, appare più utile e costruttivo cercare di mettere in evidenza le possibili ragioni che stanno alla base della decisione.

Questa premessa metodologica appare particolarmente utile nello studio della sentenza in esame alla luce dell'acceso dibattito, spesso sopra le righe e non rispettoso dell'organo di giustizia costituzionale, che si è sviluppato subito dopo la sua adozione.

Tralasciando gli aspetti di merito della decisione, e affrontando più specificamente il profilo attinente al tema della (mancata?) modulazione degli affetti dell'accoglimento, è opportuno prendere le mosse da un dato incontrovertibile, rappresentato dal dispositivo della pronuncia che contiene una tradizionale dichiarazione di illegittimità secca.

In termini astratti, se ne dovrebbe desumere, come conseguenza necessaria del dispositivo, l'obbligo di corrispondere, per intero e nei confronti di tutti gli aventi diritto, le somme dovute a titolo di perequazione per gli anni 2012 e 2013, prescindendo dall'ammontare complessivo del trattamento pensionistico.

Tuttavia la conseguenza descritta (*i. e.* corrispondere "tutto a tutti"), potrebbe non essere l'unica soluzione imposta dalla decisione, essendo ipotizzabile anche una soluzione alternativa. La pronuncia, infatti, laddove ritenuta non auto-applicativa in ragione della sua struttura argomentativa, richiederebbe per la sua attuazione l'intervento del legislatore, al quale sarebbe lasciato un adeguato margine di discrezionalità nella scelta del meccanismo più idoneo per procedere alla perequazione dei trattamenti pensionistici, seppur nel rispetto delle coordinate delineate dalla Corte nella parte motiva della decisione¹⁰².

Non vale ad escludere la descritta possibilità la circostanza che il dispositivo contenga solo una declaratoria secca di illegittimità; esso, infatti, non vive autonomamente ma va letto necessariamente alla luce di quanto sostenuto nella motivazione «*nella quale riposa l'essenza delle decisioni stesse, più ancora che nel dispositivo*»¹⁰³.

È indubbio, infatti, che la motivazione e dispositivo della decisione mettano in evidenza aspetti tra loro diversi. Infatti, la motivazione – dalla quale emerge la critica ad un blocco delle perequazioni previsto in modo troppo rigido e con una durata temporale eccessiva – si basa sulla necessità di tenere in adeguata considerazione soprattutto i titolari di trattamenti pensionistici modesti; il dispositivo, invece, sembra richiedere l'applicazione della perequazione a tutti i trattamenti pensionistici, a prescindere dal loro ammontare. Ciononostante, tale apparente discrasia può essere superata facendo ricorso ai normali criteri ermeneutici.

Non può, però, negarsi che un analogo risultato si sarebbe potuto raggiungere mediante l'adozione di una sentenza additiva di principio, o meglio di una additiva di meccanismo. La Corte avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità della normativa censurata nella parte in cui non prevedeva uno specifico meccanismo di perequazione dei trattamenti pensionistici. La soluzione prospettata, tuttavia, oltre a non corrispondere necessariamente alla volontà del Collegio, si sarebbe esposta a maggiori critiche laddove fosse stato previsto un puntuale meccanismo di perequazione, con conseguente riduzione (se non proprio eliminazione) di ogni margine di discrezionalità del legislatore.

Al contrario, il dispositivo della [sentenza n. 70 del 2015](#) (letto in combinato con la parte motiva) sembrerebbe lasciare un adeguato margine di scelta per il legislatore, seppure all'interno del quadro delineato nella motivazione della pronuncia.

Alla luce delle considerazioni svolte, dunque, pare possibile giungere ad una conclusione.

Non è negabile che formalmente il dispositivo della [sentenza n. 70](#) sia di accoglimento secco e che certamente non abbia i contenuti (pur in astratto possibili) di una additiva di meccanismo; tuttavia, come dimostrato, analogo risultato potrebbe essere raggiunto interpretando il *dictum* alla

¹⁰² È questa l'interpretazione che sembra aver orientato l'azione del Governo nell'adozione del già citato decreto legge n. 65 del 2015.

¹⁰³ A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 191.

luce della motivazione (lasciando impregiudicata la questione se questa sia stata la reale volontà della Corte).

In ogni caso, essendo comunque questa una soluzione prospettabile, gran parte delle reazioni scomposte avutesi all'indomani della decisione della Corte non avrebbe avuto ragione di esistere.

Sul confronto con la [sentenza n. 10 del 2015](#), si veda il paragrafo 3.4 del presente lavoro.

3.3. La [sentenza n. 178 del 2015](#): un caso di incostituzionalità sopravvenuta.

3.3.1. La decisione della Corte.

La [sentenza n. 178](#)¹⁰⁴ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014 per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 2, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165) – realizzato attraverso norme susseguite senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica – viola la libertà sindacale di cui all'[art. 39, primo comma, Cost.](#)

La Corte, dopo aver escluso la fondatezza delle censure che postulavano l'illegittimità radicale dei provvedimenti legislativi restrittivi della dinamica contrattuale e salariale nel lavoro pubblico¹⁰⁵, ha esaminato le censure mosse al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali in riferimento all'[art. 39, primo comma, Cost.](#)

Proprio con riguardo a questa censura la Corte ha riscontrato l'illegittimità del «*reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica*», in quanto «*altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale*»¹⁰⁶. Per giungere a tale conclusione, si è evidenziato come il contratto collettivo, nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative di legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del d.lgs. n. 165 del 2001), «*si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001), e “i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali” (art. 40, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001)*». Esso «*contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione*», ispirandosi ai doveri di solidarietà fondati sull'[art. 2 Cost.](#)¹⁰⁷.

Proseguendo nel proprio percorso logico-argomentativo la Corte ha chiarito che «*Se i periodi di sospensione delle procedure “negoziali e contrattuali” non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato dalla [propria] giurisprudenza (...) in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza (...), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti ad libitum*». Nel caso di specie, in

¹⁰⁴ R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; M. MOCCHEGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015.

¹⁰⁵ Si tratta delle censure – prospettate in relazione agli [artt. 53](#) e [2 Cost.](#) – secondo le quali le disposizioni impugnate avrebbero configurato un prelievo tributario a tutti gli effetti e delle censure di ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoro pubblico e il lavoro privato, nonché tra il lavoro pubblico assoggettato a una disciplina contrattuale e il lavoro pubblico escluso da tale disciplina.

¹⁰⁶ *Considerato in diritto*, punto 17.

¹⁰⁷ La Corte così prosegue: «*Tali elementi danno conto sia delle molteplici funzioni che, nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva riveste, coinvolgendo una complessa trama di valori costituzionali (artt. 2, 3, 36, 39 e 97 Cost.), in un quadro di tutele che si è visto essere presidiato anche da numerose fonti sovranazionali, sia delle disarmonie e delle criticità, che una protratta sospensione della dinamica negoziale rischia di produrre*».

considerazione del «*carattere ormai sistematico di tale sospensione*», si è sconfinato 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.)*». Conseguentemente, «*Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile*».

La logica conclusione del ragionamento non poteva che essere l'adozione di una dichiarazione di incostituzionalità della normativa, ma solo sopravvenuta (e in ciò risiede la particolarità della sentenza): «*Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza*», spettando al legislatore per il futuro rimuovere «*i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica*» e «*dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato*»¹⁰⁸.

3.3.2. Riflessioni dottrinali

Anche la [sentenza n. 178](#), al pari delle ricordate [decisioni nn. 10 e 70 del 2015](#), si pone nel solco delle pronunce nelle quali si sarebbe potuto presentare un confronto problematico tra la Corte e il legislatore; è indubbio, infatti, che anche essa, laddove avesse optato per una dichiarazione di illegittimità originaria, avrebbe comportato rischi per il bilancio dello Stato e quindi si sarebbe potuta iscrivere nell'elenco delle cosiddette “sentenze di spesa”.

In realtà, la decisione della Corte non ha, almeno per il passato, alcun impatto finanziario.

Essa, infatti, va considerata più correttamente una sentenza di incostituzionalità sopravvenuta nella quale il *vulnus* alla Costituzione si concretizza in un momento successivo a quello dell'entrata in vigore della normativa; più nello specifico, e riprendendo quanto ricordato in precedenza¹⁰⁹, va rilevato che nel caso concreto, il sopraggiungere del vizio non è legato ad un accadimento preciso, puntuale e, come tale, facilmente collocabile da un punto di vista temporale, quanto piuttosto a vicende più complesse, per la cui maturazione è necessario il decorso di un certo lasso di tempo. In questo senso è chiarificatore il passaggio della motivazione laddove, come ricordato, la Corte sottolinea che «*Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale*».

Al pari di quanto accaduto con la [sentenza n. 10](#), anche a tale pronuncia sono state mosse critiche ed obiezioni basate su argomentazioni in parte coincidenti o comunque con aspetti simili.

È stato messo in evidenza come la decorrenza degli effetti sia individuata dal momento della pubblicazione della decisione; se è pur vero che la Corte avrebbe potuto individuare un termine diverso, la soluzione comunque appare quella meno discrezionale e lontana da una possibile accusa di decisione arbitraria, in quanto ancora la decorrenza degli effetti ad un termine (seppur fissato ad altri fini) emergente dal dato normativo, cioè dall'[articolo 136 della Costituzione](#).

Così pure è stata evidenziata la non applicabilità della decisione nel giudizio *a quo*, e quindi l'asserita deroga al principio dell'incidentalità del giudizio costituzionale; ed, ancora, è stato

¹⁰⁸ Viene chiarito, inoltre, che «*Il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata*».

¹⁰⁹ Vedi par. 2.2.

ipotizzato che il dispositivo della decisione sarebbe dovuto essere un doppio dispositivo: per entrambi gli aspetti problematici sollevati valgono le riflessioni già esposte con riferimento alla [pronuncia n. 10](#).

Altro aspetto peculiare della [pronuncia n. 178](#) sta nel dispositivo: diversamente dalla [sentenza n. 10](#), si chiarisce che la decorrenza degli effetti della pronuncia è dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e si effettua un espresso rinvio ai «*termini di cui in motivazione*»; in tal modo si vuole rendere palese (ove non lo fosse già dalla motivazione) la volontà della Corte, così evitando ogni possibile fraintendimento¹¹⁰.

Per ulteriori aspetti, anche di confronto con le [sentenze nn. 10 e 70 del 2015](#), si veda il paragrafo successivo.

3.4. *Un confronto tra le pronunce [nn. 10, 70 e 178 del 2015](#): profili differenziali ed affinità.*

Ricostruiti gli aspetti essenziali relativi a ciascuna decisione oggetto della presente trattazione, sembra opportuno, ora, cercare di mettere in evidenza i profili differenziali e le affinità esistenti tra le [pronunce nn. 10, 70 e 178 del 2015](#).

In particolare, si affronteranno le seguenti tematiche: il potenziale impatto economico che sarebbe potuto derivare dalle decisioni, la categoria dottrinale di appartenenza di ciascuna di esse, il diverso ruolo che nelle argomentazioni della Corte riveste l'[articolo 81 Cost.](#), alcune particolarità dei loro dispositivi.

Procedendo con ordine, si evidenzia in primo luogo che le tre sentenze si sono occupate di disposizioni accomunate dalla finalità di salvaguardare esigenze di bilancio (tramite un aumento delle entrate o una diminuzione della spesa); i casi affrontati, inoltre, riguardavano questioni inerenti a settori dell'ordinamento – rispettivamente tributario, pensionistico e del pubblico impiego – nei quali un intervento caducatorio tradizionale da parte della Corte avrebbe rischiato di provocare un non trascurabile danno al bilancio dello Stato: in tal senso, le tre pronunce potenzialmente avrebbero potuto rappresentare altrettanti casi di cosiddette “sentenze di spesa”.

La [sentenza n. 10](#), infatti, laddove non avesse proceduto con la modulazione degli effetti temporali dell'accoglimento, a seguito del bilanciamento con le esigenze dell'Erario, avrebbe comportato un obbligo di restituzione delle somme già versate a titolo di addizionale IRES; la [sentenza n. 70](#), nell'accogliere la questione di legittimità, ha posto l'esigenza di procedere alla perequazione dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013, pur potendosi limitare l'impatto economico-finanziario laddove si accedesse (come sembra avere fatto il Governo) alla già prospettata interpretazione secondo cui dalla decisione della Corte non discenderebbe l'obbligo di corrispondere “tutto a tutti”; la [decisione n. 178](#), infine, ove avesse concluso nel senso di una illegittimità originaria o comunque da un momento antecedente alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avrebbe reso necessario procedere alla corresponsione degli aumenti spettanti ai pubblici dipendenti.

Dal punto di vista classificatorio è interessante evidenziare che le decisioni della Corte appartengono a tre differenti categorie dottrinali: la [sentenza n. 10](#) costituisce un esempio di incostituzionalità differita; la [sentenza n. 70](#), almeno formalmente, si inserisce tra le decisioni di incostituzionalità secca, quindi con effetti retroattivi; la [sentenza n. 178](#), infine, rientra nell'alveo delle pronunce di incostituzionalità sopravvenuta.

Il rapporto tra la prima caratteristica evidenziata (l'essere, almeno potenzialmente, sentenza di spesa) e il differente tipo di dispositivo adottato in ciascuna delle decisioni può essere illuminato da qualche ulteriore riflessione sul ruolo che l'[articolo 81 Cost.](#), esplicitamente o implicitamente, sembra svolgere all'interno dei percorsi argomentativi della Corte.

¹¹⁰ Vedi nota 91.

Come ricordato, a rigore può dirsi che solo nella [sentenza n. 10](#) si è operata un'espressa manipolazione degli effetti temporali dell'accoglimento; infatti, essendo stata ritenuta la normativa incostituzionale sin dal momento della sua adozione, ci si è preoccupati di effettuare espressamente un giudizio prognostico sulle conseguenze che sarebbero derivate dalla tradizionale caducazione della disposizione censurata, in considerazione dell'attitudine delle pronunce di accoglimento della Corte a produrre effetti retroattivi.

Da tale giudizio è emersa la concreta possibilità di un danno all'Erario¹¹¹ e, mediatamente, di «*un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.*» oltre che di «*un'irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.*».

Accertata l'illegittimità *ab origine* della disposizione, si è proceduto ad un bilanciamento "esterno", cioè ad un bilanciamento «*fra il vizio della norma e il vizio della sua eliminazione: l'esito è circoscrivere la sanzione del primo ai soli rapporti futuri onde evitare il prodursi del secondo ed incorrere nel classico paradosso nietzschiano del rimedio peggiore del male*»¹¹².

Nella [sentenza n. 70](#), invece, non vi è alcun riferimento espresso alla previsione dell'[articolo 81 Cost.](#) L'assenza di un chiaro richiamo a quest'ultima norma potrebbe essere interpretato come una precisa volontà della Corte di ritenere non bilanciabili con le esigenze di carattere economico-finanziario i diritti di una categoria particolarmente debole quale quella dei pensionati, specialmente se percettori di un trattamento di importo non elevato (in tal senso, si coglie la diversità rispetto alla categoria dei soggetti incisi dalla sentenza n. 10, in apparenza in condizioni tali da poter meglio sopportare eventuali sacrifici economici).

Secondo una diversa impostazione ermeneutica, già esposta nel precedente paragrafo 3.2, potrebbe sostenersi che la mancanza di un richiamo espresso all'[art. 81 Cost.](#) non necessariamente significa che la Corte si sia disinteressata delle esigenze poste dalla norma costituzionale. Al contrario, partendo dall'idea che la pronuncia non sia necessariamente auto-applicativa, si sarebbe voluto rimettere alle scelte discrezionali del legislatore "il come e il quanto" attuare della decisione, seppur nel quadro delle argomentazioni e dei limiti posti dalla motivazione stessa. In altri termini, la Corte avrebbe lasciato la scelta delle modalità con le quali procedere alla perequazione delle pensioni – e conseguentemente, stabilire le somme da corrispondere per gli anni 2012 e 2013 – al legislatore, quale soggetto che possiede una cognizione generale e non parziale dei dati macroeconomici e della situazione del bilancio pubblico¹¹³.

Ancora differente appare il ruolo che l'[articolo 81 Cost.](#) svolge all'interno della [pronuncia n. 178](#) nella quale è stato utilizzato per svolgere una sorta di bilanciamento interno, al fine di stabilire a monte se la norma censurata fosse o meno da considerare illegittima. La Corte, infatti, ritiene che la sospensione reiterata delle procedure negoziali e contrattuali nel settore del

¹¹¹ Vedi 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*, cit., dove si mette in evidenza che "stranamente" la questione è stata decisa a distanza di 4 anni dal suo arrivo in Corte.

¹¹² P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto Pubblico*, 2015, n. 2.

¹¹³ In dottrina si è più volte segnalata l'opportunità, se non la necessità, per la Corte di ricorrere alle ordinanze istruttorie per avere cognizione dei potenziali effetti economici derivanti dall'accoglimento delle questioni di legittimità. Si ricorda, in sede di commento della [pronuncia n. 10 del 2015](#), M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 3. Resta chiaro, comunque, che il maggiore utilizzo di tali ordinanze non sembra idoneo a risolvere tutti i profili problematici; in questo modo, infatti, si potrebbe ottenere una quantificazione solo parziale, con il connesso rischio della provenienza da una delle parti del giudizio, e senza il suo inquadramento all'interno di un contesto finanziario noto solo ad altri organismi istituzionali. Sul punto, si veda anche il recente disegno di legge recante "*Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale*" ([A.S. 1952](#) - presentato in data 9 giugno 2015).

pubblico impiego «*sconfina (...) 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.)*». Il vizio di incostituzionalità, in altri termini, è stato individuato non a partire dal primo blocco delle procedure di rinnovo contrattuale, ma solo da quando si è «*palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione*»; è chiaro, allora, che solo da questo momento si producono gli effetti della decisione (nel dispositivo si fa riferimento alla decorrenza dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale), non dovendosi corrispondere arretrati ai dipendenti pubblici. Pertanto, non determinandosi alcun rischio di creazione di un vuoto finanziario per gli anni pregressi, non si è reso necessario procedere ad un nuovo bilanciamento (esterno) con l'[articolo 81 Cost.](#), perché diversa è la situazione fattuale rispetto a quella affrontata con la [sentenza n. 10](#).

In ogni caso, dall'analisi svolta emerge una possibile riflessione di carattere generale: l'attività di bilanciamento di valori costituzionali non segue un modello unico e rigido, ma si presta ad adeguarsi alle diverse situazioni fattuali e alle specifiche questioni sottoposte al giudizio della Corte; la stessa attività, in taluni casi, non può eliminare margini di "incertezza" poiché non sempre essa è "a rime obbligate"¹¹⁴ ma può presentarsi maggiormente libera, col conseguente rischio che alcuni giudici di merito giungano a soluzioni contraddittorie o comunque discutibili¹¹⁵.

Un ultimo aspetto di confronto riguarda il dispositivo delle tre pronunce in esame.

Come già segnalato, il dispositivo della [pronuncia n. 10](#) è tipico di una incostituzionalità differita; questa qualificazione non cambia per il solo fatto che oltre alla previsione di decorrenza dal momento successivo alla pubblicazione non si sia espressamente inserita una formula del tipo «ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti». È chiaro, infatti, che questa intenzione era desumibile dalle motivazioni.

Il dispositivo della [sentenza n. 70](#) è quello di una tradizionale illegittimità retroattiva; con le riserve già segnalate, un analogo risultato si sarebbe potuto conseguire mediante l'adozione di un dispositivo di una pronuncia additiva, o con l'aggiunta dell'espressione «nei sensi di cui in motivazione».

Da ultimo, il dispositivo della [sentenza n. 178](#) è quello tipico di una incostituzionalità sopravvenuta, contenente, inoltre, l'indicazione «*nei termini indicati in motivazione*», in modo da non generare alcun dubbio sul punto. Sarebbe stato possibile desumere tale conclusione anche mediante il ragionamento esposto in precedenza, basato sulla necessaria lettura coordinata del dispositivo e della motivazione della pronuncia.

Una notazione conclusiva. È stato segnalato come la Corte, avendo individuato, almeno nelle [sentenze nn. 10](#) e [178](#), un *dies a quo* di decorrenza degli effetti differente rispetto a quello di adozione delle disposizioni censurate, avrebbe dovuto utilizzare tale discrezionalità per individuare un autonomo termine piuttosto che fare riferimento al giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Tuttavia, l'indicazione di tale termine, pur utilizzato dall'[articolo 136 Cost.](#) ad altri fini, appare corretto in quanto ancorato ad un dato normativo, evitando che la scelta discrezionale si trasformi in arbitrio.

4. Conclusioni

¹¹⁴ In questo senso, v. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015

¹¹⁵ Vedi nota 91.

Le sentenze oggetto di analisi pongono all'interprete alcuni profili di criticità e, come tutte le pronunce che presentano un forte carattere innovativo, generano giudizi contrastanti in dottrina. Tuttavia, sembra corretto ribadire che la novità di una pronuncia deve essere giudicata nel suo complesso, potendo essa risultare preferibile rispetto ad altre teoricamente inattaccabili ed ineccepibili ma capaci di determinare una situazione potenzialmente ancor più lesiva per l'ordinamento costituzionale.

Va tenuto presente, come accennato in precedenza, che la Corte costituzionale italiana si trova ad operare in un sistema che non prevede espressamente il potere di modulare gli effetti temporali delle proprie pronunce di accoglimento. Tale carattere del sistema di giustizia costituzionale italiano si fonda sia su considerazioni di ordine politico-costituzionale¹¹⁶ sia sulle modalità con le quali si svolse il dibattito in sede di Assemblea costituente¹¹⁷.

Resta, allora, aperto l'interrogativo se un siffatto potere possa essere comunque riconosciuto al Giudice delle leggi in virtù del ruolo che esso svolge nell'ordinamento; non è negabile, in effetti, che il tema della modulazione dell'efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità sia strettamente legato al ruolo che si riconosce alla Corte nella forma di governo italiana.

Qualificandola, infatti, quale organo che esercita una funzione meramente giurisdizionale ne deriverebbe l'esclusione del potere di modulare gli effetti delle proprie sentenze; si dovrebbe giungere a considerazioni opposte laddove le si dovesse riconoscere la natura di organo «*“custode della Costituzione”*, inevitabilmente dotato di più o meno ampi poteri di decisione politica»¹¹⁸.

È chiaro, quindi, che la risposta all'interrogativo formulato non può essere fornita sulla base di singole o isolate pronunce adottate dalla Corte ma deve avvenire alla luce di una complessiva valutazione del ruolo che alla stessa va riconosciuto. Non appare, allora, del tutto convincente l'idea in base alla quale la Corte dovrebbe “limitarsi a fare quel che deve”, pronunciando l'illegittimità costituzionale di una disposizione senza doversi occupare delle concrete conseguenze che ne possono derivare. Infatti, anche se la regola centrale deve rimanere quella che vede riconoscere al legislatore il compito di fare fronte alle conseguenze che derivano da una pronuncia della Corte (ad esempio, vuoti normativi o esigenze di bilancio), l'idea di escludere in assoluto ogni ruolo della Corte pecca di eccessiva astrattezza. Non può negarsi, infatti, che «*la Corte opera nella realtà sociale, in quella che è la vita del Paese, e non può disinteressarsi delle conseguenze concrete, degli effetti reali delle sue pronunce*»¹¹⁹.

¹¹⁶ Il mancato riconoscimento in capo alla Corte del potere di adottare qualunque determinazione in ordine alla sorte della legge dichiarata incostituzionale deriva dalla «*difficoltà di ammettere la sottoposizione dell'attività legislativa alla volontà di un organo diverso e per di più privo della legittimazione democratica propria invece degli organi legislativi: una ragione connessa alla separazione dei poteri e, l'altra, al principio di supremazia della democrazia rappresentativa*» (G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 346-347). Si tratta del cosiddetto problema della difficoltà contro maggioritaria espressione coniata da A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Boobs-Merrill, New Haven, Conn., Yale University Press, 1962, 3.

¹¹⁷ Il dibattito che portò all'approvazione della normativa in discussione «*risultò tutt'altro che consapevole, approfondit[o] ed esaustiv[o]*» (per una trattazione più esaustiva di tale aspetto si veda R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., 30 ss.) e fu «*condizionato e sacrificato (...) da rigorosi limiti di tempo (...) e dalla disciplina che era già stata, per avventura, precedentemente accolta in ordine alla struttura e alle competenze di altri organi (od enti) ed ai rapporti tra di essi, nel cui contesto sistematico il nuovo organo veniva ad inserirsi*» (in questi termini si esprime G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: Un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, 1981, 104).

¹¹⁸ Per una trattazione più completa di tali aspetti, si veda M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., 45 e ss. È significativo sottolineare che di «*custode della Costituzione*», quale ruolo affidato alla Corte, parla anche la recente [sentenza n. 10 del 2015](#), al secondo capoverso del punto 7 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁹ F. SAJA, *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988), Milano, 1989, 3.

La stessa Corte costituzionale ha avuto occasione – nell’ottica di un confronto rispetto alla diversa funzione assoluta dalla Corte europea dei diritti dell’uomo – di ricostruire il proprio ruolo quale garante della costituzionalità dell’ordinamento globalmente considerato, ragione per la quale essa è chiamata a non isolare il singolo caso portato alla sua attenzione ma a ricostruire la posizione che questo occupa nel sistema, oltre che i possibili effetti della decisione¹²⁰ (enfasi aggiunta).

Dall’esame delle pronunce prese in considerazione nel presente lavoro, è possibile effettuare una riflessione conclusiva. I dispositivi di tali decisioni, che in ultima analisi contengono (con forme diverse) una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, sembrano testimoniare la volontà da parte del Giudice delle leggi di non utilizzare altre tecniche decisorie, quale l’adozione di pronunce di incostituzionalità accertata ma non dichiarata o dei moniti che, per essere realmente efficaci, presuppongono una fattiva collaborazione da parte del legislatore. Tuttavia, il nostro sistema, diversamente da quanto avviene in Germania, dove alla Corte è riconosciuto il potere di vincolare il Parlamento a legiferare, non ha prodotto efficaci modalità di regolamentazione dei rapporti tra Corte costituzionale e potere politico. Anzi, è noto quanto sia problematico il terreno del cosiddetto “seguito parlamentare” dell’attività della Corte.

È chiaro, quindi, che nel caso di mancato intervento del legislatore volto ad “adeguare” il sistema tenendo conto delle indicazioni formulate dalla Corte, si porrebbe un significativo problema qualora analoga questione fosse portata nuovamente all’attenzione della Corte. Infatti, essa, per dichiarare l’illegittimità costituzionale della disposizione, si vedrebbe costretta a superare, con non poche difficoltà, proprio quegli stessi ostacoli (ad esempio, discrezionalità legislativa, rischi di creare buchi di bilancio) individuati e posti alla base della precedente pronuncia monitoria o di mero accertamento, senza dichiarazione, di incostituzionalità

¹²⁰ Il giudice delle leggi ha infatti sottolineato, a più riprese, che la Corte Edu, che si pronuncia su ricorsi individuali diretti, offre tutela «*in modo parcellizzato, con riferimento a singoli diritti*», mentre la Corte costituzionale è deputata ad una salvaguardia dei diritti fondamentali «*sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto fra loro*» (sent. n. 264/2012). Come è stato sottolineato, dunque, «*il diverso esito dei giudizi [tra le due Corti] non dipende, semplicisticamente, dall’uso di uno scrutinio più o meno stretto o dalla propensione per una più o meno rigorosa tutela dei diritti individuali o, ancora, dall’adozione di un livello più o meno alto di garanzia. Un’analisi di tipo quantitativo non sarebbe in grado di dar ragione del contrasto giurisprudenziale. L’origine di quest’ultimo è piuttosto da rintracciarsi nella diversa prospettiva di valutazione: caso per caso, per la Corte europea, sistemica o integrata per la Corte italiana*» (v. M. CARTABIA, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali - Il cammino della giurisprudenza costituzionale italiana dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Intervento in occasione dell’Incontro trilaterale tra le Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola - Santiago del Compostela 16-18 ottobre 2014, disponibile all’indirizzo http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_santiago2014.pdf, 15).