

Luca Geninatti Satè

**L'IRRISOLTA QUESTIONE DELLA
RETROATTIVITÀ DELLE SENTENZE
D'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SENTENZA — (13 gennaio 2015) 11 febbraio 2015 n. 10 — *Pres.* Criscuolo — *Red.* Cartabia — S.P.V. s.p.a. — Agenzia delle Entrate — *Pres. Cons. ministri* *.

[3952/12] Imposta patrimonio reddito società - In genere - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Addizionale del 5,5 per cento da applicarsi alle imprese operanti nel settore della commercializzazione degli idrocarburi, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. Robin tax), con divieto di traslazione sui prezzi al consumo - Successiva modificazione delle disposizioni impugnate - Restituzione atti al giudice rimettente - Necessità - Esclusione - Fondamento.

(Cost., artt. 23, 77, comma 2; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, art. 81, commi 16, 17, 18).

[3952/12] Imposta patrimonio reddito società - In genere - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Addizionale del 5,5 per cento da applicarsi alle imprese operanti nel settore della commercializzazione degli idrocarburi, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. Robin tax), con divieto di traslazione sui prezzi al consumo - Ecceppata inammissibilità per difetto di motivazione - Reiezione.

(Cost., artt. 23, 77, comma 2; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, art. 81, commi 16, 17, 18).

[3952/12] Imposta patrimonio reddito società - In genere - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Addizionale del 5,5 per cento da applicarsi alle imprese operanti nel settore della commercializzazione degli idrocarburi, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. Robin tax), con divieto di traslazione sui prezzi al consumo - Asserita carenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti per l'adozione del decreto-legge - Asserita violazione della riserva di legge per essere la prestazione imposta in forza di un decreto-legge - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

* La data della decisione è stata così corretta con ord. 24 aprile 2015, n. 69.

(Cost., artt. 23, 77, comma 2; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, art. 81, commi 16, 17, 18).

[3952/12] Imposta patrimonio reddito società - In genere - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Addizionale del 5,5 per cento da applicarsi alle imprese operanti nel settore della commercializzazione degli idrocarburi, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. Robin tax), con divieto di traslazione sui prezzi al consumo - Discriminazione qualitativa dei redditi non supportata da adeguata giustificazione, per essere la base imponibile estesa all'intero reddito e non limitata ai soli sovra-profitti, e per il carattere strutturale e permanente del prelievo - Irrazionalità per l'inidoneità a conseguire lo scopo solidaristico sotteso al divieto di traslazione - Illegittimità costituzionale - Efficacia a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

(Cost., artt. 3, 41, 53, 117; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, art. 81, commi 16, 17, 18).

In relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, censurato per violazione degli artt. 77, comma 2, e 23 Cost., nella parte in cui prevede, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società di cui all'art. 75 d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo, la circostanza che le disposizioni censurate siano state successivamente modificate non comporta la necessità della restituzione degli atti al rimettente, sia perché nel giudizio principale vengono in considerazione, per l'anno di imposta 2008, le disposizioni censurate nella loro formulazione originaria, sia perché le modifiche introdotte non rimediano affatto ai profili di illegittimità dedotti dal rimettente, ma semmai li accentuano (1).

In relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, censurato per violazione degli artt. 77, comma 2, e 23 Cost., nella parte in cui prevede, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società di cui all'art. 75 d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo, è infondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione, atteso che il rimettente ha riportato le censure ecepite della parte del giudizio a quo, facendole proprie, sicché l'ordinanza non risulta affetta da carenza di motivazione, né vulnera il principio di autosufficienza, che deve considerarsi rispettato quando, come nella specie, «le argomentazioni a sostegno delle censure risultano chiaramente dalla stessa ordinanza di rimessione, senza rinvio ad atti

ad essa esterni» (sentt. nn. 143 del 2010, 234 del 2011, 7 del 2014; ordd. nn. 65, 239 del 2012, 175 del 2013) (2).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, censurato per violazione degli artt. 77, comma 2, e 23 Cost., nella parte in cui prevede, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società di cui all'art. 75 d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo. La nota situazione di emergenza economica posta a base del censurato d.l. n. 112 del 2008 consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza, né dall'ordinanza di remissione si possono ricavare argomentazioni valedoli ad attestare la manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della valutazione governativa sulla sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza. Inoltre, le impugnate disposizioni, in quanto hanno introdotto un'«addizionale» per reperire nuove entrate al fine di fronteggiare la predetta emergenza e ridistribuire la pressione fiscale, risultano coerenti con le finalità del provvedimento e con i presupposti costituzionali su cui esso si fonda. Infine, la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. deve ritenersi pacificamente soddisfatta anche da atti aventi forza di legge. Ciò sia perché i decreti-legge e i decreti legislativi sono fonti del diritto con efficacia equiparata a quella della legge parlamentare, sia perché nel relativo procedimento di formazione è assicurata la partecipazione dell'organo rappresentativo, rispettivamente in sede di conversione e in sede di delega, oltre che con eventuali pareri, in fase di attuazione della delega stessa (sentt. nn. 26 del 1966, 113 del 1972, 282 del 1990, 171 del 2007, 128 del 2008, 263 del 2009, 83, 138, 143, 355 del 2010, 93, 234, 304 del 2011, 22 del 2012, 7 del 2014; ordd. nn. 134 del 2003, 65, 239 del 2012, 175 del 2013) (3).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 81, commi 16, 17 e 18, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Premesso che non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza, ma ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione, le disposizioni censurate — le quali prevedono, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società di cui all'art. 75 d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito

ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo — violano gli artt. 3 e 53 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito. In particolare, il vizio di irragionevolezza è reso evidente dalla configurazione del tributo come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovra-profitti"; dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione; dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo. Gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale decorreranno dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, al fine di evitare che l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale determini uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, comma 1, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime (sentt. nn. 155 del 1963, 1, 127 del 1966, 8 del 1967, 26 del 1969, 49 del 1970, 148 del 1983, 139 del 1984, 266, 501 del 1988, 50 del 1989, 260 del 1990, 124, 384 del 1991, 416 del 1992, 143, 159 del 1995, 21 del 1996, 111 del 1997, 258 del 2001, 370 del 2003, 13, 423 del 2004, 21 del 2005, 213 del 2008, 28 del 2011, 223, 264 del 2012, 85, 116, 250, 266 del 2013, 1, 40, 88, 142, 201 del 2014; ord. n. 341 del 2000) (4).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia nel procedimento vertente tra la Scat Punti Vendita Spa e l'Agenzia delle entrate — Direzione provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza del 26 marzo 2011, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione della Scat Punti Vendita Spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Livia Salvini per la Scat Punti Vendita Spa e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

RITENUTO IN FATTO. — 1. La Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza emessa il 26 marzo 2011 e depositata in pari data, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la pere-

quazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, per violazione degli artt. 3, 23, 41, 53, 77 e 117 della Costituzione.

Il citato art. 81, commi 16, 17 e 18, nel testo oggetto di impugnazione, prevede che: «16. In dipendenza dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico, l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società di cui all'articolo 75 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è applicata con una addizionale di 5,5 punti percentuali per i soggetti che abbiano conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro e che operano nei settori di seguito indicati: a) ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi; b) raffinazione petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale; c) produzione o commercializzazione di energia elettrica. Nel caso di soggetti operanti anche in settori diversi da quelli di cui alle lettere a), b) e c), la disposizione del primo periodo si applica qualora i ricavi relativi ad attività riconducibili ai predetti settori siano prevalenti rispetto all'ammontare complessivo dei ricavi conseguiti. La medesima disposizione non si applica ai soggetti che producono energia elettrica mediante l'impiego prevalente di biomasse e di fonte solare-fotovoltaica o eolica. [...] 17. In deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, la disposizione di cui al comma 16 si applica a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007. 18. È fatto divieto agli operatori economici dei settori richiamati al comma 16 di traslare l'onere della maggiorazione d'imposta sui prezzi al consumo. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas vigila sulla puntuale osservanza della disposizione di cui al precedente periodo. [...] L'Autorità per l'energia elettrica e il gas presenta, entro il 31 dicembre 2008, una relazione al Parlamento relativa agli effetti delle disposizioni di cui al comma 16.».

Il giudice rimettente ha premesso che la Scat Punti Vendita Spa, quale gestore di una rete di distributori di carburante, ha presentato ricorso avverso il silenzio-rifiuto opposto dall'Agenzia delle entrate all'istanza di rimborso dei tributi, maggiorati degli interessi legali, pagati a titolo di «addizionale» all'imposta sui redditi delle società (IRES) ai sensi del citato art. 81, commi 16, 17 e 18.

La Commissione tributaria assume che la questione sia rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto la norma impugnata osta all'accoglimento del richiesto rimborso.

Inoltre, il giudice rimettente considera la questione non manifestamente infondata, ritenendo di concordare con le considerazioni — riportate testualmente nella stessa ordinanza di rimessione — che sono state sviluppate dalla ricorrente in ordine alla illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

1.1. A questo riguardo viene esposto che l'«addizionale», istituita per un tempo illimitato, ha carattere di tributo autonomo e ordinario, tale da incidere strutturalmente nell'ordinamento tributario, così da escludere che si tratti di una misura straordinaria e temporanea adottata in risposta ad una improvvisa ed eccezionale situazione di fatto determinatasi nel mercato degli idrocarburi liquidi e gassosi.

Il crollo delle quotazioni del greggio, determinatosi subito dopo l'adozione del decreto, smentirebbe, poi, la sussistenza della necessità di colpire profitti straordinari in ragione dell'andamento del mercato nel settore dei prodotti petroliferi.

La norma impugnata sarebbe stata, quindi, introdotta nel nostro ordinamento con lo strumento del decreto-legge senza che ne sussistessero i presupposti di necessità ed urgenza stabiliti dall'art. 77 Cost. e con l'ulteriore conseguenza che il

contribuente sarebbe stato gravato da una prestazione non in forza della legge come previsto dall'art. 23 Cost.

1.2. Viene poi rammentato che, ai sensi dell'art. 53 Cost., la capacità contributiva è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e 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. (sentenze n. 258 del 2002, n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963).

Perché un'imposta sia legittima occorre, dunque, che colpisca fatti indici di capacità contributiva e che la sua struttura risponda a parametri di ragionevolezza, congruità, coerenza e proporzionalità.

Nella specie mancherebbe il fatto indice di capacità contributiva, in quanto non sussisterebbe l'asserito rialzo straordinario dei profitti della filiera dei prodotti petroliferi.

Inoltre, il presupposto dell'«addizionale» e il prelievo non sarebbero espressi secondo gli stessi criteri attributivi di valore, in quanto si colpirebbe l'intero reddito e non solo gli extra-profitti, con conseguente irragionevolezza, incongruità e sproporzione della struttura dell'imposta.

Verrebbe poi stabilito un ingiustificato aggravio impositivo a carico delle sole imprese operanti nel settore degli idrocarburi, assimilando in modo altrettanto ingiustificato i produttori di greggio ai distributori che da loro acquistano, mentre solo i primi, e non i secondi, aumentano i ricavi in caso di aumento del prezzo del petrolio.

Ulteriore discriminazione sarebbe rappresentata dal fatto che la norma impugnata assoggetta all'«addizionale» solo gli operatori con volume d'affari annuo superiore ai venticinque milioni di euro.

Infine il divieto di traslazione dell'onere economico conseguente all'«addizionale», quale previsto dall'art. 81, comma 18, del citato decreto-legge, determinerebbe un'altra irrazionale discriminazione, in prima istanza tra le imprese assoggettate all'«addizionale» rispetto alle altre e poi, all'interno di quelle assoggettate, tra i produttori e i distributori, poiché solo i secondi incorrono nel suddetto divieto di traslazione e sono costretti ad onerose pratiche contabili per dimostrare all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico la mancata traslazione.

1.3. Viene rappresentato, inoltre, che la norma renderebbe più onerosa l'iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost., per le imprese impegnate nel mercato degli idrocarburi e, tra queste, per le imprese distributrici rispetto a quelle produttrici, in quanto solo i produttori sono in grado di influire sul meccanismo di formazione dei prezzi, con conseguente ulteriore ingiustificata disparità di trattamento, censurabile ex art. 3 Cost.

1.4. Infine, viene evidenziato che il divieto di traslazione degli oneri relativi all'«addizionale» realizza una parziale fissazione autoritativa del prezzo, alterando il funzionamento della libera concorrenza tutelata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. come ulteriore estrinsecazione della salvaguardia dell'iniziativa economica privata ex art. 41 Cost.

1.5. La Commissione tributaria, pertanto, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale posta nei termini di cui sopra e, sospeso il giudizio *a quo*, ha ordinato l'immediata trasmissione degli atti a questa Corte, unitamente alla loro notifica alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Camera dei deputati.

2. Con atto depositato in data 7 novembre 2011 è intervenuta nel giudizio la Scat Punti Vendita Spa, dando ulteriore evidenza alle ragioni di rilevanza e fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente.

2.1. In particolare è stata rimarcata l'impossibilità di identificare la ratio fondativa dell'«addizionale» nel conseguimento di presunti “sovra-profitti” da parte dei soggetti colpiti. Se si considera il novero dei soggetti incisi, la base impositiva (costituita dall'intero reddito) e la durata permanente della nuova misura impositiva risulta impossibile ritenere l'«addizionale» idonea a colpire un'entità economica tanto aleatoria, transitoria e marginale quale sarebbe il preteso “sovra-reddito”.

Inoltre, osserva l'interveniente, l'indice di manifestazione della capacità contributiva è il reddito e non la redditività dell'attività espletata, cioè il rapporto tra il guadagno netto e i costi sostenuti, in quanto il sistema dell'imposizione diretta è basata sul criterio quantitativo del reddito “numerario”, senza che sia possibile operare discriminazioni qualitative delle attività, che violerebbero i principi di uguaglianza, ragionevolezza e capacità contributiva.

Proprio il carattere permanente dell'«addizionale» e l'assenza di meccanismi atti ad isolare il “sovra-reddito” dimostrerebbero come la forma di imposizione in esame sia del tutto incompatibile con gli schemi di tassazione dei profitti noti all'esperienza giuridica nazionale e sovranazionale, quali la Crude Oil Windfall Profit Tax, applicata negli Stati Uniti dal 1980 al 1988.

2.2. Un ulteriore profilo di ingiustificata disparità di trattamento viene individuato dalla interveniente nel fatto che le società colpite dall'«addizionale» vengono escluse, ex art. 81, commi 16-*bis* e 16-*ter*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, dai benefici altrimenti riconosciuti ai «gruppi caratterizzati da un'integrazione economico-giuridica tale da giustificare un riconoscimento fiscale della sostanziale unitarietà della base imponibile».

2.3. Viene poi sottolineato come la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 21 del 2005) richieda la necessaria transitorietà delle misure straordinarie, ai fini della loro legittimità, tanto che il legislatore pare essersene tardivamente avveduto con l'art. 7 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che ha apportato significative modifiche all'«addizionale» in questione, ampliandone l'ambito soggettivo di applicazione e aumentandone l'aliquota per i soli tre periodi di imposta successivi.

2.4. La memoria sottolinea ulteriori profili di ingiustificata discriminazione vengono in riferimento ad alcune tipologie di imprese operanti nel settore energetico, dato che dal campo di applicazione dell'addizionale risultano escluse le imprese ad alto reddito, ma non eccedenti il limite minimo di ricavi richiesto dal legislatore, così favorendo le imprese che utilizzano contratti di intermediazione rispetto a quelle che, procedendo all'acquisto e alla rivendita di prodotti petroliferi, evidenziano maggiori ricavi a parità di reddito.

2.5. È stato poi rimarcato che anche i soci delle società operanti nel settore energetico vengono sottoposti ad un carico fiscale complessivo sugli utili societari superiore rispetto a quello riscontrabile per i soci di altre società.

2.6. In riferimento all'art. 77 Cost., la difesa della Scat spa concorda con le

osservazioni del giudice remittente, circa il fatto che l'«addizionale» sia stata introdotta con decreto-legge in assenza dei necessari presupposti di necessità ed urgenza e in violazione dell'art. 4 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

2.7. È stata ribadita, infine, l'irragionevolezza del divieto di traslazione della maggiore imposta come configurato dal legislatore solo con riferimento ai prezzi al consumo.

3. Con atto depositato in data 8 novembre 2011, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1. La difesa erariale ha rilevato, anzitutto, come, a seguito delle modifiche apportate alla disciplina in esame dall'art. 7 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, sia necessario restituire gli atti al giudice rimettente, affinché valuti la persistente rilevanza della questione alla luce delle radicali modifiche operate, nel senso dell'ampliamento dei soggetti, dell'aliquota, dei presupposti e della base imponibile del tributo.

3.2. È stata poi eccepita l'inammissibilità delle questioni di legittimità sollevate per mancata autonoma esplicitazione delle ragioni fondanti il dubbio di legittimità costituzionale, posto che il rimettente si è limitato ad affermare di condividere le censure sviluppate dal ricorrente, riproducendole testualmente.

3.3. Ulteriore eccezione di inammissibilità è stata sollevata in ordine all'insufficiente motivazione dell'ordinanza in punto di rilevanza, non avendo il giudice fornito alcun elemento di fatto che consentisse di stabilire che la società ricorrente rientri plausibilmente nell'ambito di applicazione dell'«addizionale» e che la controversia non sia stata artificiosamente creata dalla ricorrente.

3.4. Nel merito si è chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

In riferimento all'art. 77 Cost., il Presidente del Consiglio osserva che, data la contingenza economica verificatasi all'epoca dell'adozione del decreto-legge e richiamata anche nelle disposizioni impugnate, non si può ritenere che si versi in un caso di evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'adozione dei decreti-legge. È stato quindi evidenziato come l'«addizionale» in esame si sia inserita armonicamente in un più ampio quadro di misure di riorganizzazione fiscale e amministrativa del settore energetico, al fine di sostenere le fasce sociali più esposte alle tendenze di questo mercato.

3.5. Nessuna violazione dell'art. 23 Cost. sarebbe poi ravvisabile, in quanto la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte risulta soddisfatta anche dal ricorso ad atti con forza di legge.

3.6. Parimenti non sussisterebbe alcuna violazione degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto le imprese energetiche operano in un settore in cui l'aumento dei costi alla fonte si ripercuote in un aumento dei prezzi sino al consumatore finale, senza che ciò possa essere contrastato da una corrispondente contrazione della domanda, che in quel campo è del tutto anelastica, con la conseguenza che la possibilità di "extra-profitti" sarebbe strutturale in quel settore economico, così da differenziarlo dagli altri e giustificare un trattamento fiscale differenziato.

Il fatto poi che l'«addizionale» colpisca imprese per le quali l'incremento dei prezzi non può essere contrastato da contrazioni della domanda, rappresenta un dato economicamente significativo, come tale espressivo di capacità contributiva.

Neppure potrebbe ritenersi ingiustificato il trattamento dei vari operatori della filiera energetica, in quanto l'incremento dei prezzi alla produzione viene in tale settore applicato anche sulle quantità acquistate prima degli aumenti, senza che vi sia alcuna garanzia circa il fatto che il prezzo finale sia effettivamente calcolato sulla base del costo di acquisto effettivamente sopportato dal raffinatore o dal distributore. In altre parole, anche i distributori del carburante si avvantaggerebbero della struttura del mercato di settore, attraverso la rivalutazione delle scorte, tenendo conto anche del fatto che il mercato energetico è in larga misura dominato da operatori verticalmente integrati che occupano l'intera filiera.

3.7. Non sarebbe, poi, ravvisabile alcuna violazione della libera concorrenza e della iniziativa economica privata tutelate dagli artt. 117 e 41 Cost., in quanto la loro tutela non può essere assicurata in contrasto con l'utilità sociale e l'«addizionale» in questione, compreso il divieto di traslazione del relativo onere sui prezzi all'acquisto, rappresenta appunto un modo per ragionevolmente armonizzare con l'utilità sociale la peculiare struttura del mercato energetico, ritenuto tutt'altro che libero e concorrenziale.

4. Con memoria depositata in data 6 marzo 2013, la Scat Punti Vendita Spa ha chiesto che siano respinte le eccezioni sollevate dalla difesa statale e ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

4.1. Più precisamente, in relazione alla restituzione degli atti al giudice rimettente per *ius superveniens*, la società ha osservato che l'anno di imposta, oggetto del giudizio *a quo*, è il 2008, di tal che la legge applicabile risulta quella anteriore alle modifiche intervenute le quali, quindi, non rilevano ai fini della decisione della questione. In ogni caso le sopraggiunte modifiche non avrebbero rimediato ai denunciati vizi di illegittimità costituzionale, ma semmai li avrebbero aggravati.

4.2. Quanto all'inammissibilità delle questioni per mancata autonoma esplicitazione, nell'ordinanza di rimessione, delle ragioni fondanti il dubbio di legittimità costituzionale, si è rimarcato che il giudice rimettente ha esposto in modo chiaro e puntuale le ragioni dell'illegittimità costituzionale, producendo così un'ordinanza autosufficiente nella motivazione, indiscutibilmente espressiva del suo autonomo convincimento.

4.3. In ordine all'inammissibilità per difetto di rilevanza, la difesa della parte privata ha rilevato che il pagamento dell'«addizionale» è stato determinato dall'esigenza di evitare le conseguenze sanzionatorie, nell'evidente ricorrenza dei presupposti applicativi stabiliti dalla legge. Del resto, la stessa società ricorrente non ha eccepito nel giudizio *a quo* l'esistenza di esenzioni, con la conseguenza che, vigendo nel processo tributario il principio dispositivo, non potrebbero rilevare nel predetto giudizio tributario le suddette esclusioni.

4.4. È stato poi rimarcato che persistono le già dedotte ragioni di illegittimità costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., costituite da: l'assenza di documentati ed evidenti motivi che possano fondare l'applicazione dell'addizionale alle imprese operanti nel settore petrolifero e dell'energia; l'imidoneità tecnica dell'imposta a colpire selettivamente i pretesi «sovra-profitti» determinati dal rincaro del greggio;

l'operata discriminazione qualitativa, a parità di reddito, sul margine di redditività dell'attività svolta; l'ingiustificata discriminazione dei soggetti colpiti dall'«addizionale», selezionati sulla base dei ricavi effettuati.

4.5. In ordine alla violazione degli artt. 77 e 23 Cost., si è evidenziato come, anche a voler ammettere che l'adozione del decreto-legge possa giustificarsi in base ad esigenze eccezionali relative al mercato, le stesse avrebbero potuto determinare solo interventi puntuali, occasionali e transitori, non riforme di struttura, come quella oggetto di impugnazione.

4.6. Quanto alle dinamiche dei prezzi del greggio, che avrebbero determinato gli extraprofiti di tutti i soggetti economici facenti parte del settore petrolifero, la difesa della parte privata ha osservato come non sia possibile formulare conclusioni scientificamente fondate sulle dinamiche predette e sulla loro distribuzione all'interno della filiera.

In ogni caso, anche se si immaginasse il verificarsi di "extra-profiti", ciò non giustificerebbe alcuna forma di tassazione integrale e aggiuntiva del reddito di quelle imprese, ma determinerebbe solo l'esigenza di attuare un congegno impositivo capace di isolare i "sovra-redditi", se e quando esistenti, in modo da tassare solo quelli.

Apodittiche e infondate sarebbero poi le ulteriori affermazioni della difesa dello Stato, in particolare quelle relative alla pretesa integrazione verticale della filiera.

4.7. Da ultimo, la società interveniente ha sottolineato come ulteriori conferme delle ragioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate possano trarsi dalla sentenza n. 223 del 2012, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni relative ai redditi da lavoro dipendente, proprio per ragioni di discriminazione qualitativa dei redditi.

La memoria sottolinea che l'«addizionale» impugnata potrebbe giustificarsi, alla luce della giurisprudenza costituzionale, solo in ragione della sua temporaneità, che in questo caso non sussiste. In proposito vengono richiamati i precedenti della Corte in materia di sovrainposta comunale sui fabbricati (sentenza n. 159 del 1985), di prelievo del sei per mille sulle giacenze bancarie (sentenza n. 143 del 1995), di imposta straordinaria sugli immobili (sentenza n. 21 del 1996) e di contributo straordinario per l'Europa (ordinanza n. 341 del 2000). In mancanza di detta temporaneità l'attuale «addizionale» avrebbe perciò palesato la sua totale illegittimità.

Si è rammentata, poi, la sentenza n. 34 del 1961 su un'addizionale regionale siciliana, rispetto alla quale è stata ravvisata una ingiustificata discriminazione tra i soggetti passivi di una medesima imposta erariale, a conferma della possibilità di ravvisare una discriminazione qualitativa di imposta anche su base soggettiva all'interno di una stessa imposta.

4.8. In chiave storica e comparativa, la difesa della società intervenuta ha nuovamente richiamato le imposte straordinarie sui redditi di guerra e la Crude Oil Windfall Profit Tax statunitense, per rimarcare le differenze di struttura rispetto all'«addizionale» impugnata.

5. Con ulteriore memoria depositata in data 23 dicembre 2014, la Scat Punti Vendita Spa, nel rimarcare come le proprie deduzioni siano rimaste senza pertinenti repliche dell'Avvocatura dello Stato, ha illustrato come la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale fornisca ulteriori argomenti a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

5.1. In particolare, è stata richiamata la sentenza n. 116 del 2013 relativa al contributo di perequazione imposto ai titolari di trattamenti pensionistici superiori ai novantamila euro annui. Ritenuta la natura tributaria del contributo, la Corte ha considerato irragionevole la deroga al principio di universalità contributiva in tal modo operato, sottolineando che la eccezionalità della situazione economica non consente di obliterare il canone di uguaglianza fondante l'ordinamento costituzionale. Simili principi, ad avviso della società ricorrente, dovrebbero valere a maggior ragione nel caso della maggiorazione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società dalla medesima censurato.

5.2. È stata poi ricordata la sentenza n. 142 del 2014 con cui è stata dichiarata la illegittimità costituzionale della norma che deroga, per i compensi corrisposti in ritardo ai giudici tributari, al principio generale della più favorevole tassazione separata di detti emolumenti. Anche questa decisione, secondo la società ricorrente, si porrebbe in continuità con i principi reiteratamente affermati dalla Corte costituzionale che, a maggior ragione, dovrebbero valere nella specie.

5.3. Viene poi menzionata la sentenza n. 201 del 2014, relativa all'«addizionale» del 10% sui compensi corrisposti sotto forma di *bonus* e *stock options* ai dirigenti che operano nel settore finanziario e ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel medesimo settore. A questo proposito la difesa della parte privata ha evidenziato come, in quest'ultima decisione, la Corte costituzionale abbia ritenuto che solo la presenza di un documentato e specifico contesto di politica economica e legislativa internazionale, volto a delimitare la remunerazione del management finanziario per scoraggiare la ricerca di redditività ad alto rischio, può fornire legittimi motivi al legislatore nazionale per rimodulare la tassazione tramite addizionali volte a contenere le dinamiche reddituali di quel settore. Tuttavia, simili motivi non sussistono in relazione al settore dell'energia. Del resto, la parte privata rimarca come la stessa Agenzia delle entrate dimostri di distinguere la struttura di imposizione nei due casi, posto che per il settore dell'energia si tratta di una maggiorazione dell'aliquota dell'imposta sui redditi delle società, mentre l'aliquota addizionale sui *bonus* e le *stock options* rappresenta un prelievo d'imposta aggiuntivo, ma autonomo e distinto rispetto all'imposta sui redditi delle persone fisiche.

5.4. In ultimo, la società ricorda che, come si desume dalla relazione al Parlamento presentata nel 2013 dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, non siano noti, o quanto meno condivisi, i criteri di formazione dei margini di redditività in funzione delle variazioni di prezzo delle materie prime nel settore dell'energia, a conferma dell'inesistenza o dell'indimostrabilità del presupposto della maggiorazione d'aliquota, vale dire gli "extra-profitti" che si realizzerebbero in quel settore, in realtà soggetto a dinamiche alquanto imprevedibili e variamente interpretabili, come comprovato dalla recente significativa riduzione del prezzo del greggio determinato dall'imprevisto aumento dell'offerta da parte del principale produttore, l'Arabia Saudita.

5.5. Anche sulla base di tali sopravvenute emergenze giurisprudenziali e fattuali, la parte privata ha insistito perciò per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

* * *

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. La Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza emessa il 26 marzo 2011 e depositata in pari data, ha

sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 53, 77 e 117 della Costituzione.

Con le disposizioni impugnate è stato previsto — a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007 — un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) e successive modificazioni, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo e affidando all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (poi divenuta Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico) il compito di vigilare e di presentare al Parlamento, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sugli effetti del tributo.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio di impugnazione del silenzio-rifiuto formatosi sulla richiesta di rimborso presentata dalla Scat Punti Vendita Spa di quanto corrisposto all'ente impositore a titolo di «addizionale» dell'imposta sui redditi delle società (IRES), dovuta in applicazione delle disposizioni in esame.

In particolare, la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia — facendo proprie e riproducendo testualmente le censure eccepite dalla difesa della contribuente — lamenta anzitutto la violazione dell'art. 77 Cost., perché non sussisterebbero i presupposti di necessità e urgenza richiesti per l'adozione del decreto-legge.

Sussisterebbe altresì, secondo la rimettente, la violazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., perché si tratterebbe di prestazione imposta in forza non di una legge, ma di un decreto-legge.

Parimenti violati sarebbero gli artt. 3 e 53 Cost., perché l'«addizionale» non risulterebbe ancorata ad un indice di capacità contributiva e determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra le imprese operanti nei settori soggetti all'«addizionale» e le altre, nonché, nell'ambito delle prime, tra quelle aventi un volume di ricavi superiore o inferiore a 25 milioni di euro. La disparità di trattamento contributivo sussisterebbe anche tra produttori e distributori di greggio, in quanto solo i primi potrebbero legittimamente traslare su altri soggetti l'onere economico dell'«addizionale», mentre ai soli distributori si applicherebbe il divieto di traslazione degli oneri sul prezzo al consumo, previsto dall'impugnato art. 81, comma 18.

L'imposizione violerebbe, inoltre, gli artt. 3 e 41 Cost., perché renderebbe più onerosa l'iniziativa economica delle imprese operanti nel settore degli idrocarburi e, tra queste, di quelle distributrici, che, diversamente dalle imprese produttrici, non sarebbero in grado di effettuare la predetta traslazione dell'onere dell'imposta.

Le disposizioni censurate contravverrebbero, infine, agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché il suddetto divieto di traslazione, risolvendosi in una fissazione autoritativa del prezzo, altererebbe la libera concorrenza e, quindi, limiterebbe illegittimamente l'iniziativa economica privata.

2. Nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuta la Scat Punti Vendita Spa, che ha presentato memorie a supporto delle censure formulate dal giudice remittente.

L'intervento è pienamente ammissibile, in quanto si tratta del ricorrente nel procedimento *a quo* e, quindi, parte anche del giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 304 del 2011, n. 138 del 2010 e n. 263 del 2009).

3. Occorre esaminare, in via preliminare, gli ostacoli all'ammissibilità eccepiti dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, anzitutto, che gli atti siano restituiti al giudice rimettente in considerazione dello *ius superveniens*.

La richiesta non può essere accolta.

È pur vero, infatti, che, successivamente all'ordinanza di rimessione, il legislatore ha modificato l'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008.

Segnatamente ciò è avvenuto: con la legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia); con il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148; con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98; con il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125. Si tratta di modifiche con le quali, ferma restando la struttura dell'imposta, è stata elevata la misura dell'«addizionale» a 6,5 punti percentuali; è stata ampliata la platea dei soggetti rientranti nel campo di applicazione dell'imposta, dal momento che il legislatore ha diminuito il volume minimo di ricavi oltre il quale le società operanti nel settore rientrano fra i soggetti passivi, portandolo dagli originari 25 milioni a 10 milioni e poi a 3 milioni di euro; è stata introdotta l'ulteriore soglia del conseguimento di un reddito superiore a 1 milione di euro, poi abbassata a 300 mila euro; sono stati limitati i poteri di controllo dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico alle sole imprese che integrino i presupposti per l'applicazione dell'«addizionale».

Orbene, tali modifiche legislative non comportano la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo*, anzitutto perché l'anno di imposta a cui si riferisce il silenzio-rifiuto formatosi sulla richiesta di rimborso, oggetto del giudizio *a quo*, è il 2008, di tal che la legge applicabile risulta quella anteriore alle modifiche intervenute. A ciò si aggiunga che le modifiche introdotte non rimediano affatto ai profili di illegittimità dedotti dal rimettente, ma semmai li accentuano, con particolare riguardo a quelli prospettati in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dal momento che innalzano la percentuale dell'«addizionale», ampliano l'area dei soggetti tenuti a versarla e stabilizzano l'imposta senza limiti di tempo, tanto che si deve ritenere che — come si dirà più avanti — alcune delle censure prospettate dall'ordinanza di rimessione interessino anche le novelle successive. Non v'è dunque ragione alcuna di disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

4. L'Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulle ragioni fondanti le censure, dal momento che il giudice rimettente si sarebbe limitato a condividere quanto affermato dal ricorrente.

In proposito, deve osservarsi che il giudice *a quo*, nell'ordinanza di rimessione, ha descritto accuratamente la fattispecie sottoposta al suo giudizio e, dopo aver riportato testualmente e per esteso le ragioni della ricorrente, ha esplicitato che «la Commissione concorda con le suddette considerazioni e ritiene rilevante, posto che la

presenza della “norma” nell’ordinamento giuridico osta al richiesto rimborso, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della “norma” secondo i profili dedotti dalla Ricorrente».

Il giudice rimettente non ha motivato l’ordinanza nella forma del mero rimando alle argomentazioni contenute negli atti di parte, ma ha riportato le censure eccepite della parte del giudizio *a quo*, facendole proprie. Così strutturata, l’ordinanza non risulta affetta da carenza di motivazione, né vulnera il principio di autosufficienza, che deve considerarsi rispettato quando, come nella specie, «le argomentazioni a sostegno delle censure risultano chiaramente dalla stessa ordinanza di rimessione, senza rinvio ad atti ad essa esterni» (*ex plurimis*, sentenza n. 143 del 2010). Non si tratta, dunque, di un caso di motivazione *per relationem*, essendo pienamente ottemperato l’obbligo che questa Corte ritiene incombere sul rimettente di «rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2014, n. 234 del 2011 e n. 143 del 2010; ordinanze n. 175 del 2013, n. 239 e n. 65 del 2012).

Con riguardo, poi, alla motivazione sulla rilevanza, è pur vero che il rimettente si è limitato ad osservare che la disposizione impugnata osta al rimborso, senza specificare se la ricorrente integri gli ulteriori presupposti d’imposta, all’epoca costituiti solo dal volume dei ricavi conseguiti. Tuttavia — anche a prescindere da ogni considerazione circa il fatto che il principio dispositivo, operante anche nel giudizio tributario *a quo*, priverebbe di rilievo la circostanza (in quanto non eccepita dall’interessato) — risulta totalmente implausibile ritenere che la società abbia pagato un’imposta di significativo ammontare senza che ne ricorrano i presupposti, determinati dal volume dei ricavi. Conseguentemente, l’affermazione del rimettente secondo cui solo la disposizione censurata ostacolerebbe il richiesto rimborso deve ragionevolmente considerarsi integrare una sufficiente motivazione anche su questo punto.

5. Nel merito, le questioni sollevate in relazione agli artt. 77, secondo comma, e 23 Cost., incentrate sull’illegittimo utilizzo del decreto-legge, non sono fondate.

È pur vero, infatti, che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l’urgenza di provvedere tramite l’utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell’adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sentenza n. 93 del 2011).

Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell’adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall’art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007).

Invero, la notoria situazione di emergenza economica posta a base del censurato d.l. n. 112 del 2008, che ha ad oggetto «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza; né dall’ordinanza di remissione si possono ricavare argomentazioni vevoli ad attestare la manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della valutazione governativa sulla sussistenza dei presupposti della decretazione d’urgenza. D’altro canto, le impuginate disposizioni — in quanto hanno introdotto un’«addizionale» per reperire nuove entrate al fine di fronteggiare la predetta emergenza e ridistribuire la pressione fiscale

— risultano coerenti con le finalità del provvedimento e con i presupposti costituzionali su cui esso si fonda.

Quanto alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., essa deve ritenersi pacificamente soddisfatta anche da atti aventi forza di legge, come accade in riferimento a tutte le riserve contenute in altre norme costituzionali, comprese quelle relative ai diritti fondamentali (*ex plurimis*, ordinanza n. 134 del 2003, sentenze n. 282 del 1990, n. 113 del 1972 e n. 26 del 1966) e salvo quelle che richiedono atti di autorizzazione o di approvazione del Parlamento. Ciò sia perché i decreti-legge e i decreti legislativi sono fonti del diritto con efficacia equiparata a quella della legge parlamentare, sia perché nel relativo procedimento di formazione è assicurata la partecipazione dell'organo rappresentativo, rispettivamente in sede di conversione e in sede di delega (oltre che con eventuali pareri, in fase di attuazione della delega stessa). Ne consegue che il parametro costituzionale evocato, cui questa Corte deve fare esclusivo riferimento, risulta adeguatamente rispettato anche quando la disciplina impositiva sia introdotta con un decreto-legge, purché ciò avvenga, come nella specie, nel pieno rispetto dei presupposti costituzionalmente previsti.

6. Fondata, nei limiti di seguito precisati, è la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

6.1. L'ordinanza muove dalla considerazione che l'«addizionale» impugnata determina una discriminazione qualitativa dei redditi, per il fatto che essa si applica solo ad alcuni soggetti economici operanti nel settore energetico e degli idrocarburi. Detta discriminazione, poi, non sarebbe supportata da adeguata giustificazione e risulterebbe pertanto arbitraria. In particolare, sebbene una pluralità di indizi contenuti nel testo normativo impugnato e nei relativi lavori preparatori suggeriscano che l'intento del legislatore fosse quello di colpire i “sovra-profitti” conseguiti da detti soggetti in una data congiuntura economica, in realtà la struttura della nuova imposta non sarebbe poi coerente con tale ratio giustificatrice.

Profili di irrazionalità rispetto allo scopo sarebbero ravvisabili nella individuazione della base imponibile, che è costituita dall'intero reddito anziché dai soli “sovra-profitti”, e nella durata permanente, anziché contingente, dell'«addizionale», che non appare in alcun modo circoscritta a uno o più periodi di imposta, né risulta ancorata al permanere della situazione congiunturale, che tuttavia è addotta come sua ragione.

Il tenore di tali motivazioni e, in particolare, l'insistenza sul carattere strutturale e permanente della «addizionale» [*rectius*: della maggiorazione della aliquota IRES] inducono la Corte a ritenere che le censure interessino il citato art. 81, commi 16, 17 e 18, anche nel testo risultante dalle successive modifiche legislative. Infatti, in virtù di tali novelle, l'imposta oggetto del presente giudizio, che già in origine era stata istituita senza limiti di tempo, è stata poi stabilizzata accentuando gli aspetti della normativa su cui si fondano le doglianze prospettate dalla ricorrente.

6.2. La maggiorazione dell'aliquota IRES gravante su determinati operatori dei settori energetico, petrolifero e del gas, così come è stata configurata dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, non è conforme agli artt. 3 e 53 Cost., come costantemente interpretati dalla giurisprudenza di questa Corte.

Ai sensi dell'art. 53 Cost., infatti, 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. (sentenze n. 258 del 2002, n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963).

Vero è che questa Corte ha ripetutamente rimarcato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria»; piuttosto essa esige «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012).

Pertanto, secondo gli orientamenti costantemente seguiti da questa Corte, non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza. Tuttavia, ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.

In ordine ai principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., la Corte è, dunque, chiamata a verificare che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (sentenza n. 201 del 2014): cosicché in questo ambito il giudizio di legittimità costituzionale deve vertere «sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997; *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012).

6.3. Non mancano nell'ordinamento esempi di legislazione che impongono una più esigente contribuzione tributaria a carico di alcuni soggetti.

Numerosi sono i casi di temporaneo inasprimento dell'imposizione — applicabili a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti — ritenuti non illegittimi da questa Corte proprio in forza della loro limitata durata: basti menzionare la sovrainposta comunale sui fabbricati (sentenza n. 159 del 1985), l'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati (sentenza n. 21 del 1996), il tributo del sei per mille sui depositi bancari e postali (sentenza n. 143 del 1995), il contributo straordinario per l'Europa (ordinanza n. 341 del 2000).

Neppure mancano casi in cui la differenziazione tributaria per settori economici o per tipologie di reddito ha assunto carattere strutturale, superando, ciò nondimeno, il vaglio di questa Corte. Si può, a titolo esemplificativo, ricordare l'addizionale sulle remunerazioni in forma di *bonus* e *stock options*, ritenuta tutt'altro che irragionevole, arbitraria o ingiustificata da questa Corte con la sentenza n. 201 del 2014; ovvero la normativa esaminata con la sentenza n. 21 del 2005, in cui la Corte ha giudicato che la previsione di aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) differenziate per settori produttivi e per tipologie di soggetti passivi fosse sorretta da non irragionevoli motivi di politica economica e redistributiva, individuati principalmente nell'esigenza di neutralizzare tanto il maggiore impatto del nuovo tributo sui settori agricolo e della piccola pesca, quanto il minore impatto del medesimo sui settori bancario, finanziario e assicurativo, i quali, non ingiustificatamente, sono stati assoggettati ad una maggiore aliquota.

6.4. Alla luce dei principi affermati nella giurisprudenza costituzionale - che, come si è visto, non impongono un'uniformità di tassazione e, tuttavia, vietano le differenziazioni ingiustificate, arbitrarie, irragionevoli o sproporzionate - è appena il caso di aggiungere che non si può escludere che le peculiarità del settore petrolifero si prestino, in linea teorica, a legittimare uno speciale regime tributario. Come si evince dalle istruttorie e dalle indagini conoscitive dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, svariati indizi economici segnalano che si tratta di un ambito caratterizzato da una scarsa competizione fra le imprese. D'altra parte, lo stampo oligopolistico del settore, popolato da pochi soggetti che spesso operano in tutte le fasi della filiera — dalla ricerca, alla coltivazione, fino alla raffinazione del petrolio e alla distribuzione dei carburanti — unitamente agli elevati costi e alle difficoltà di realizzazione delle infrastrutture, rende particolarmente arduo l'ingresso di nuovi concorrenti che intendano operare su vasta scala. Inoltre, nel settore petrolifero ed energetico, le ordinarie dinamiche di mercato faticano ad esplicarsi, anche perché l'aumento dei prezzi difficilmente può essere contrastato da una corrispondente contrazione della domanda che, in questi ambiti, risulta anelastica. In sintesi, non è del tutto implausibile ritenere che questo settore di mercato possa essere caratterizzato da una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori, così da poter astrattamente giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale *ad hoc*.

6.5. Tutto ciò premesso, occorre rimarcare che la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta (sentenze n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005).

Nella specie l'art. 81, comma 16, ha previsto, «[i]n dipendenza dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico», una «addizionale» del 5,5 per cento (poi innalzata al 6,5 per cento) dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società per chi operi nel predetto settore e abbia conseguito un ricavo superiore a un determinato ammontare, la cui entità è andata progressivamente diminuendo, così da allargare in modo significativo il novero degli operatori assoggettati alla maggiorazione di imposta, secondo una linea di tendenza solo marginalmente compensata dalla introduzione di altra soglia, questa volta riferita al reddito imponibile.

I presupposti di fatto, addotti dal legislatore nell'art. 81, comma 16, per inasprire il carico fiscale delle società del settore, consistono, da un lato, nella grave crisi economica deflagrata proprio in quel periodo e nella correlata insostenibilità, specie per le fasce più deboli, dei prezzi dei prodotti di consumo primario; d'altro lato, nel contemporaneo eccezionale rialzo del prezzo del greggio al barile, verificatosi proprio nel medesimo volger di tempo, che, nella prospettiva del legislatore, è parso idoneo ad incrementare sensibilmente i margini di profitto da parte degli operatori dei settori interessati e a incentivare condotte di mercato opportunistiche o speculative.

La complessa congiuntura economica così ricostruita dal legislatore che vi ha ravvisato spine contraddittorie, costituite dall'insostenibilità dei prezzi per gli utenti e dalla eccezionale redditività dell'attività economica per gli operatori del petrolio, ben potrebbe essere considerata in astratto, alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, un elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali "sovra-profitti" congiunturali, anche di origine speculativa, del settore energetico e petrolifero.

Così interpretato, lo scopo perseguito dal legislatore appare senz'altro legittimo.

Occorre allora verificare se i mezzi approntati siano idonei e necessari a conseguirlo. Infatti, affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa ratio giustificatrice. Se, come nel caso in esame, il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione.

6.5.1. Ciò non è avvenuto nella specie, posto che il legislatore, con l'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, ha previsto una maggiorazione d'aliquota di una imposizione, qual è l'IRES, che colpisce l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura.

Infatti, al di là della denominazione di «addizionale», la predetta imposizione costituisce una «maggiorazione d'aliquota» dell'IRES, applicabile ai medesimi presupposto e imponibile di quest'ultima e non, come è avvenuto in altri ordinamenti, come un'imposta sulla redditività.

6.5.2. A questa prima incongruenza dell'imposizione censurata, se ne aggiunge un'altra ancor più grave relativa alla proiezione temporale dell'«addizionale». Infatti, la richiamata giurisprudenza di questa Corte è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali.

Orbene, a differenza delle ipotesi appena ricordate, le disposizioni censurate nascono e permangono nell'ordinamento senza essere contenute in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarle di strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione. Con l'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, per fronteggiare una congiuntura economica eccezionale si è invece stabilita una imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal periodo di imposta 2008, senza limiti di tempo.

Si riscontra, pertanto, un conflitto logico interno alle disposizioni impugnate, le quali, da un lato, intendono ancorare la maggiorazione di aliquota al permanere di una determinata situazione di fatto e, dall'altro, configurano un prelievo strutturale destinato ad operare ben oltre l'orizzonte temporale della peculiare congiuntura.

6.5.3. Un ulteriore profilo di inadeguatezza e irragionevolezza è connesso alla inidoneità della manovra tributaria in giudizio a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire.

Uno degli obiettivi dichiarati delle disposizioni impugnate, infatti, è quello di attenuare «l'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» (art. 81, comma 16). Coerentemente con tale finalità, il comma 18 prevede un divieto di traslazione degli oneri dovuti all'aumento d'aliquota sui prezzi al consumo. In tal modo, il legislatore ha inteso evitare che l'inasprimento fiscale diretto verso operatori economici ritenuti avvantaggiati finisca, con un effetto paradossale, per ricadere sui consumatori, cioè proprio su quei soggetti che avrebbero dovuto beneficiare della manovra tributaria in esame, improntata a uno spirito di solidarietà, in chiave redistributiva. Ora il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo, così come delineato nel comma 18, non è in grado di evitare che l'«addizionale» sia

scaricata a valle, dall'uno all'altro dei contribuenti che compongono la filiera petrolifera per poi essere, in definitiva, sopportata dai consumatori sotto forma di maggiorazione dei prezzi. Senza entrare qui nel merito dei profili di ingiustificata discriminazione intra-settoriale tra diversi soggetti della "filiera" petrolifera sollevati nell'ordinanza di rimessione, la disposizione appare irrazionale per inidoneità a conseguire il suo scopo.

Il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo risulta difficilmente assoggettabile a controlli efficaci, atti a garantire che non sia eluso.

Vero è che la disposizione ha affidato alla Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico un potere di vigilanza «sulla puntuale osservanza» del divieto di traslazione. Tuttavia, come è congegnato nella normativa in questione, tale meccanismo pare difficilmente attuabile e in ogni caso facilmente vulnerabile, se è vero, come si legge nelle relazioni della medesima Autorità preposta al controllo, che le analisi svolte hanno «mostrato che una parte dei soggetti vigilati ha continuato ad attuare politiche di prezzo tali da costituire una possibile violazione del divieto di traslazione, comportando comunque uno svantaggio economico per i consumatori finali» (Relazione al Parlamento n. 18/2013/I/Rht sull'attività di vigilanza svolta nell'anno 2012 dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico). Elementi indiziari tratti dalle politiche dei prezzi adottati dai soggetti vigilati, «che generano un incremento dei margini non sufficientemente motivato» (Relazione al Parlamento sopra citata) alimentano il dubbio che il divieto di traslazione sui prezzi non sia stato in fatto osservato, né possa essere puntualmente sanzionato a causa della obiettiva difficoltà di isolare, in un'economia di libero mercato, la parte di prezzo praticato dovuta a traslazioni dell'imposta. Da qui il contenzioso amministrativo che ha di fatto paralizzato le iniziative assunte in tal senso dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

6.5.4. In definitiva, il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovra-profitti"; dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione; dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo.

Per tutti questi motivi, la maggiorazione dell'IRES applicabile al settore petrolifero e dell'energia, così come configurata dall'art. 81, commi, 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, viola gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito.

7. Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti.

Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le

proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro.

Questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966) che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte; esso, tuttavia, non è privo di limiti.

Anzitutto è pacifico che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le «situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero i «rapporti esauriti». Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività «vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore — relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi — che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, *ex plurimis*, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970).

Inoltre, come il limite dei «rapporti esauriti» ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale — e solo essa — ad avere la competenza in proposito.

Una simile graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale: in tal senso questa Corte ha operato anche in passato, in alcune circostanze sia pure non del tutto sovrapponibili a quella in esame (sentenze n. 423 e n. 13 del 2004, n. 370 del 2003, n. 416 del 1992, n. 124 del 1991, n. 50 del 1989, n. 501 e n. 266 del 1988).

Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. «Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»: per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013).

Sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti a determinare la scelta della tecnica decisoria usata dalla Corte: così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio — come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative — similmente la modulazione dell'intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo.

Del resto, la comparazione con altre Corti costituzionali europee — quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese — mostra che il conteni-

mento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi.

Una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale.

Essa non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale (sentenza n. 50 del 1989). Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell'ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata. In questa prospettiva si spiega, ad esempio, quell'orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto la sindacabilità costituzionale delle norme penali di favore anche nelle ipotesi in cui la pronuncia di accoglimento si rifletta soltanto «sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi* [...], pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983, ripresa sul punto dalla sentenza n. 28 del 2010).

Né si può dimenticare che, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo pro futuro, della disposizione costituzionalmente illegittima.

Naturalmente, considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco.

8. Ciò chiarito in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti delle proprie decisioni e ai relativi limiti, deve osservarsi che, nella specie, l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.

Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio 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).

L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma,

Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime.

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

Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire — in ragione dell'applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere ed esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri — determinerebbe una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.

La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame.

In conclusione, gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra devono, nella specie e per le ragioni di stretta necessità sopra esposte, decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica*.

9. Devono considerarsi assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in *G.U.* n. 44 del 19 ottobre 2011, 1^a serie spec.

(1-4) Riguardo l'intervento nel giudizio in via incidentale cfr. i richiami contenuti nella nota alla dec. n. 251 del 2014.

Sulla restituzione degli atti al giudice *a quo*, cfr. nota alla ord. n. 129 del 2010; v. poi decc. nn. 145, 162, 166 e 308 del 2010; 12, 146, 178, 179, 201, 215, 216, 237, 239, 268, 295, 296, 311 e 326 del 2011; 24, 47, 56, 59, 124, 132, 150, 168, 180, 190, 232, 240, 248, 269, 281 e 316 del 2012; 29, 35, 123 e 186 del 2013; 56, 75, 140, 149, 152, 195, 247, 253 e 267 del 2014.

Sui problemi e i profili della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 278 del 2011; poi, cfr. decc. nn. 280, 289, 294, 303, 336, 337, 338 del 2011; 5, 82, 95, 156, 196, 204, 223, 225, 257, 258 e 280 del 2012; 96, 128, 154, 202, 206 e 235 del 2013; 1, 7, 57, 64, 90, 95, 109, 151, 192, 213, 235, 236, 242 e 261 e 276 del 2014.

Sul controllo di ragionevolezza, cfr. i richiami contenuti nella nota alla ord. n. 14 del 2014. Poi, cfr. sentt. nn. 15, 39, 51, 60, 65, 66, 69, 79, 81, 92, 112, 142, 155, 157, 174, 200, 201, 203, 216, 219, 228, 230, 239, 243, 254 e 279 del 2014.

Sull'efficacia retroattiva delle pronunce di accoglimento, con il limite delle «situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero dei «rapporti esauriti», a tutela della certezza del diritto, cfr. sentt. nn. 127 del 1966, 58 del 1967, 26 del 1969, 49 del 1970. Sulla delimitazione degli effetti temporali delle proprie sentenze, cfr. poi sentt. nn. 266 e 501 del 1988, 50 del 1989, 124 del 1991, 416 del 1992, 370 del 2003, 13 e 423 del 2004; in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, cfr. sentt. nn. 13, 370 e 423 del 2003.

A proposito del momento dal quale le norme dichiarate incostituzionali cessano di essere efficaci in via generale ai sensi dell'art. 136 comma 1 Cost., la giurisprudenza della Corte costituzionale è oscillante. La sentenza che si annota fa decorrere tali effetti dalla pubblicazione in Gazzetta, come già nell'ord. n. 168 del 1970; in senso contrario — identificandosi così la pubblicazione con il deposito in cancelleria non solo nei confronti delle parti del giudizio principale, come in genere si ritiene, ma anche nei confronti dei terzi — v. invece sent. n. 127 del 1968. Nel senso, invece, che nei confronti della stessa Corte l'efficacia della pronuncia è immediata, v. sentt. n. 74 del 1960, 68 del 1962, 128 del 1969 e ord. n. 47 del 1997. Sul punto, nel secondo senso, v. di recente, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012, 239 nonché, ampiamente, A. PACE, *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in questa *Rivista* 2014, 4831 ss. con indicazione della dottrina favorevole e contraria.

A commento della decisione pubblichiamo le osservazioni della prof.ssa Adele Anzon Demmig e dei proff. Enrico Grosso, Andrea Pugiotto e Luca Geninatti Satè.

La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento.

1. La sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale è destinata a rappresentare una pietra miliare nella sua giurisprudenza e a segnarne profondamente i futuri sviluppi. Ciò non solo e non tanto perché incide sugli effetti temporali della dichiarazione di illegittimità costituzionale ma soprattutto perché prospetta una sorta di “dottrina” del governo di tali effetti, affrontando *funditus* un problema già più volte emerso negli anni passati e ancora irrisolto e disegnanandone con completezza e rigore di argomentazioni, decisione e lucidità esemplare una soluzione che, per la sua stessa imposta-

zione di carattere generale, è destinata ad esplicitare la sua forza persuasiva ben oltre il caso di specie.

In tal modo la Corte supera la rigidità della impostazione avanzata fin dalle storiche sentenze nn. 127 del 1966 e 49 del 1970 circa la necessaria efficacia generale *ex tunc* delle proprie sentenze di accoglimento, impostazione molte volte scalfita e discussa, ma mai esplicitamente contestata. Ammettendo ora il proprio potere, anzi dovere, di pronunciare, sia pure in base a presupposti precisi, anche sentenze di incostituzionalità efficaci solo *pro futuro*, muta per queste ultime l'effetto caratteristico c.d. di annullamento in un effetto analogo all'abrogazione, così innovando, anche per questo aspetto, all'orientamento che, dopo iniziali incertezze e contrasti con la diversa posizione di parte della magistratura ordinaria, aveva finito per prevalere (1).

Proprio in relazione all'estrema problematicità di tale contesto, la Corte ha giustamente sentito la necessità di confrontarsi in modo analitico con le diverse opinioni presenti nel dibattito, con lo scopo di aprire una via limpida ed efficace per affrontare il problema di conciliare il compito di restaurare la legalità costituzionale violata con lo scopo di non provocare conseguenze negative ancora maggiori nei confronti di altri interessi e valori pure protetti dalla Costituzione. Approntando uno strumento che le consente di operare senza il timore di produrre ineluttabilmente simili conseguenze, la Corte consegue anche il positivo risultato di rendere anche più agevole la propria opera di eliminazione di norme lesive della Costituzione (2).

Il reperimento di questo strumento appare come una tappa ulteriore in quel processo di sperimentazione di tipi e forme di decisione, che, al di là degli esiti del puro e semplice rigetto e accoglimento, la Corte ha escogitato nel corso della sua attività, dalle sentenze "interpretative" di rigetto a quelle di accoglimento, a quelle in vario modo riconducibili alla categoria delle sentenze "manipolative".

Rispetto alle esigenze che hanno portato alla creazione di queste pronunzie, diverso è però il problema sotteso alle decisioni volte direttamente a modulare i propri effetti nel tempo, problema che è determinato da un evento, se così si può dire, ulteriore ed esterno rispetto alla risoluzione della questione di costituzionalità (3), e cioè dagli effetti che la dichiarazione di

(1) Alludo all'iniziale contrasto tra Corte costituzionale e Cassazione penale in tema di retroattività delle pronunzie della prima in campo processualpenalistico. Sulle sentenze citate tornerò più avanti nel testo. In dottrina per l'impostazione accennata v., esemplarmente, le lucide pagine di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 387 ss.

(2) Il pericolo che gli inconvenienti scaturenti dalla retroattività delle pronunzie di accoglimento si traducevano in una rinuncia della Corte a giudicare, segnalato dal Presidente *pro tempore* Francesco Saja, è stato alla base dell'organizzazione del primo seminario di studi promosso dalla Consulta il 23 e 24 novembre 1988, di cui si parla oltre nel testo: cfr. *Introduzione ai lavori del Seminario*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere*, Milano 1989, 4.

(3) Cfr. ma — per le ragioni che si diranno più avanti circa la spettanza del relativo potere al giudice delle leggi — criticamente, M. BIGAMI, *Cenni sugli effetti*

illegittimità costituzionale — proprio per il suo impatto temporale — può avere in danno di altri diritti e principi costituzionali non coinvolti nella *quaestio*, e che può essere ancora più incompatibile con la Costituzione degli effetti che tale dichiarazione intende rimuovere.

A ulteriore differenza delle ipotesi delle sentenze interpretative e/o manipolative, il problema ora in esame è condizionato anche dalla presenza della disciplina positiva degli effetti della pronuncia di incostituzionalità risultante sia dall'art. 136 Cost. e dall'art. 30, comma 3 della legge n. 87 del 1953, sia dall'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948, introduttiva dell'accesso "incidentale" al giudizio di legittimità costituzionale. L'interpretazione di tale normativa presenta margini di opinabilità. Intesa rigidamente, ha posto sin dall'inizio la Corte in una difficoltà reale, cresciuta nel tempo con lo sviluppo sempre più complesso del suo ruolo, e l'ha costretta in molteplici occasioni ad escogitare le vie più varie e tortuose per sottrarsi alla ineluttabilità della produzione di effetti ancora più incostituzionali in altre parti del sistema (4).

2. La consapevolezza della gravità del problema e della serietà dei dubbi e delle questioni teoriche che proponeva, ha indotto la Corte, nell'ormai lontano 1988, a promuovere un apposito Seminario di studi (5) nel corso del quale sono emersi tutti i termini e gli elementi rilevanti della questione. Il medesimo problema è stato poi approfondito in un altro incontro di studi sempre promosso dalla Corte con riguardo all'ipotesi senz'altro più frequente e più delicata, e cioè proprio quella del caso ora in commento, delle sentenze che producono aggravii per il pubblico erario in contrasto con il principio dell'art. 81, ult. comma, Cost. (testo originario) (6).

Da allora, i termini della discussione sono rimasti sostanzialmente invariati, come pure ferma alla soluzione caso per caso è rimasta la giurisprudenza della Corte, nonostante che, per la grave crisi finanziaria e l'approvazione del nuovo testo dell'art. 81 Cost., il problema abbia assunto dimensioni sempre più preoccupanti e più grave sia divenuto il rischio di

temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale, 7. Tale carattere esterno della regolazione degli effetti temporali rispetto alle censure di costituzionalità era già stata posta in rilievo da S. PANUNZIO, *Incostituzionalità "sopravvenuta", incostituzionalità "progressiva" ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della corte costituzionale*, cit., 277; analogamente, G. D'ORAZIO, *Ancora sugli effetti nel tempo delle sentenze costituzionale: il caso della sentenza n. 50 del 1989. ("Atto di coraggio" o di "rottura"?)*, in *Giur. it.* 1989, 11 ss.

(4) Sul punto si tornerà più avanti nel § seguente al quale rinvio per ulteriori svolgimenti.

(5) Gli atti del Seminario sono stati pubblicati nel volume di AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze*, cit.

(6) Cfr. AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano 1993.

“fuga” dalle decisioni di accoglimento eccessivamente pesanti, proprio per la loro efficacia retroattiva, sull’equilibrio di bilancio (7).

Volgendo un rapido sguardo al contenuto della discussione, si può sintetizzare la pluralità delle opinioni osservando che esse ruotavano intorno a due diversi poli: da un lato le possibili conseguenze negative prodotte dalla “retroattività” di tali pronunzie a danno di valori o interessi diversi da quelli sottesi alla questione da decidere; dall’altro, la gravità di lacune nella normativa prodotte dalla decorrenza ordinaria dell’annullamento e che non apparivano colmabili, per le loro caratteristiche, da nessuna delle formule decisorie escogitate dalla Corte, ma esigevano soltanto futuri interventi del legislatore. Insomma, nella prima ipotesi era in discussione l’effetto della pronunzia *pro praeterito*, nella seconda (anche) quella del suo effetto *pro futuro*.

In dottrina — sempre detto in necessaria sintesi — una linea di tendenza era rappresentata da chi, pur riconoscendo la gravità dei problemi, riteneva che le enunciazioni sopra ricordate dell’art. 136 Cost., lette in combinazione con quelle dell’art. 30, comma 3 della legge n. 87 del 1953, e dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948, disciplinassero esaustivamente e rigidamente il regime delle sentenze di accoglimento ed escludevano che la Corte avesse il potere di disporre dei loro effetti temporali, e ciò anche per l’eccessiva discrezionalità di un simile potere (8).

Questo orientamento dunque si poneva nella scia di quello enunciato dalle due sentenze citate all’inizio che, sia pure con diversa accentuazione, sanzionavano la coerenza tra la normativa costituzionale e il divieto di applicazione generalizzato sancito nella legge ordinaria. Non valorizzava invece — come invece poi farà la sentenza in commento — la sottile apertura della seconda decisione, la n. 49 del 1970 (9), nei confronti della possibilità di restringere tale operatività verso il passato in presenza di «limiti che per effetto di altre norme dell’ordinamento si oppongano, nei singoli casi alla c.d. retroattività delle sentenze di accoglimento», come quelli del giudicato e del principio *tempus regit actum*; limiti dunque non riconducibili ad una diversa interpretazione del diritto positivo, ma alla presenza di altre norme — la cui

(7) Come già paventava R. ROMBOLI, *Il principio generale dell’equilibrio finanziario nell’attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 197. Sul significato attuale del principio dell’equilibrio di bilancio come introdotto dalla revisione dell’art. 81 Cost. Cfr. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: prospettive del controllo di costituzionalità*, Relazione al Seminario di studi su “Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, svoltosi a Palazzo della Consulta il 22 novembre 2013, leggibile in www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in www.rivistaaic.it 1/2014

(8) In questo senso cfr. A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela giurisdizionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 53 ss.; S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, 27 ss.; R. ROMBOLI, *Il principio generale*, cit. 196 ss.

(9) Evidenziata criticamente da L. ELIA, *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in questa *Rivista* 1970, 946 ss.

individuazione rimaneva di spettanza dei giudici comuni — che già di per sé rendevano inapplicabile (a prescindere dal divieto dell'art. 30, comma 3) nei singoli casi la legge dichiarata illegittima.

Nel periodo successivo la lettura nel senso della naturale retroattività delle decisioni di annullamento rimaneva prevalente e così si è consolidata nell'esperienza di diversi decenni. In questo quadro numerose e variegate opinioni — sforzandosi di mantenere la vicenda nella logica del giudizio costituzionale incidentale — ammettevano però la praticabilità di varie soluzioni che — pur non riconoscendo apertamente la titolarità di un vero e proprio potere dispositivo — consentivano alla Corte, agendo caso per caso, di ottenere *indirettamente* una facoltà di governo di detti effetti. Così, in particolare, era ed è rimasta presso che pacifica l'ammissibilità della limitazione degli effetti di annullamento nel passato nel caso di incostituzionalità *sopravvenuta* mediante pronunzie di accoglimento “dal momento in cui” la sopravvenienza concretamente si produceva (10). In altri casi, volendo escludere pronunzie di inammissibilità “per discrezionalità legislativa”, si arrivava ad ammettere, sia pure con forzature e perplessità più o meno accentuate, la possibilità dello spostamento nel futuro del *dies a quo* dell'“entrata in vigore” dell'annullamento in vista di un necessario intervento del legislatore, e ciò mediante tecniche decisorie diverse e di varia efficacia e varia denominazione quali, per esempio, le pronunzie c.d. di “costituzionalità provvisoria” o di rigetto “precario” con monito ultimativo, che prefiguravano un futuro accoglimento, ovvero le sentenze “additive di principio” (o di meccanismo) (11). Per entrambe però il seguito restava comunque alquanto problematico. Contemporaneamente peraltro si cominciava a mettere in dubbio l'assunto delle due sentenze “storiche” che l'art. 30, comma 3, come generale divieto di applicazione della legge annullata, si potesse ritenere senz'altro un'attuazione obbligata dell'art. 136 Cost. e della struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, poiché, si diceva, né il primo né la seconda in realtà precludevano ad un auspicato intervento

(10) Su tali decisioni cfr. specialmente F. MODUGNO, *op. cit.*, 16 ss.; M.R. MORELLI, *La sentenza n. 50 del febbraio 1989 e l'accoglimento del nuovo modello decisorio della declaratoria di incostituzionalità sopravvenuta, a seguito di precedente sentenza monitoria*, in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 417 ss.; G. D'ORAZIO, *Il legislatore e l'efficacia temporale delle sentenze costituzionali (nuovi orizzonti o falsi miraggi?)*, *ivi*, 374 ss.

(11) Ben nota e ampiamente commentata è la varietà di tali formule decisorie. Della cospicua letteratura in argomento si leggano i vari contributi presentati ai due ricordati Seminari della Consulta e pubblicati nei volumi menzionati nelle note 5 e 6, tra i quali in particolare il saggio di G. ZAGREBELSY, *Problemi in ordine ai costi*, cit., 132 ss. Inoltre, anche per ulteriori considerazioni e riferimenti, mi sia consentito il rinvio ai miei scritti *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1992, 3199 ss., nonché *Un'additiva di principio con termine per il legislatore*, *ivi*, 1993, 1785 ss.; tra gli interventi più recenti v. l'analisi critica di G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, relazione tenuta a Parigi il 13 aprile 2013, in www.cortecostituzionale.it.

del legislatore la possibilità di considerare la retroattività come limitata solamente alla fattispecie del giudizio *a quo* (12).

Da diverso punto di vista, altri studiosi sostenevano l'idea che la decorrenza degli effetti temporali delle pronunzie potesse essere limitata anche per la necessità del bilanciamento con altri valori costituzionali che viceversa ne sarebbero indebitamente sacrificati (13) e, più che soffermarsi sulla — o addirittura apertamente negando la — rigidità della disciplina legislativa e costituzionale degli effetti dell'accoglimento, sottolineavano la necessità che la Corte assicurasse la garanzia della legalità costituzionale nell'ottica complessiva del sistema costituzionale, e dichiaravano che i principi di certezza del diritto, di parità di trattamento e di incidentalità del giudizio di legittimità costituzionale — tutti sottesi alle ricordate disposizioni di diritto positivo sugli effetti delle pronunzie di accoglimento — non dovevano avere una fisiologica prevalenza, ma dovevano necessariamente essere oggetto di bilanciamento con gli altri differenti principi e valori espressi dalla Carta: perciò, anche al di là del caso della incostituzionalità costituzionale sopravvenuta, riconoscevano alla Corte il potere di modulare gli effetti delle proprie dichiarazioni di illegittimità costituzionale allo scopo di adeguarle, caso per caso, all'esito del bilanciamento. Alcuni precisavano, anzi, che in casi del genere non si trattava tanto dell'esercizio di un autonomo potere della Corte, ma di limiti alla retroattività derivanti — come suggeriva la sent. n. 49 del 1970 — dall'operare di altri valori costituzionali, al pari di quello relativo alla salvezza dei rapporti esauriti (14). Alle obiezioni circa la scarsa prevedibilità del se, del *quomodo* e dei limiti dell'esercizio del potere dispositivo della misura della retroattività, anche in

(12) Cfr. S. PANUNZIO, *Incostituzionalità "sopravvenuta"*, cit., 275; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte Costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV. *Effetti temporali delle sentenze*, cit. 219. Sui rapporti tra l'art. 30 della l. n. 87 del 1953 e l'art. 136 Cost. e sulla possibilità di una dichiarazione di incostituzionalità parziale del primo (in quanto imporrebbe indiscriminatamente l'efficacia *ex tunc* della pronunzia) cfr. F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 13 ss., il quale nota che comunque in tal modo il problema non sarebbe definitivamente risolto, rimanendo aperto il quesito dei modi e mezzi dell'individuazione del diverso *dies a quo* da parte della Corte.

(13) Così soprattutto C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento*, etc. in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 44 ss.; V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, ivi, 336 ss.; T. MARTINES, *Considerazioni sul tema*, ivi, 240 s.; M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo*, etc., ivi, 112 ss.; G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali*, etc., ivi, 48 ss.; F. MODUGNO, *op. cit.*, 17. Favorevolmente alla spettanza alla Corte — per via della discrezionalità valutativa propria dei suoi compiti — del potere di modulare gli effetti dell'annullamento delle leggi incostituzionali si esprimeva, anche M.S. GIANNINI, *Considerazioni sul tema*, ivi, 166 ss.; *contra* invece G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali*, etc. ivi, 218 ss., che, pur riconoscendo l'esigenza di evitare sentenze capaci di aggravare la situazione di incostituzionalità preesistente, negava però che il potere di disporre della retroattività potesse riconoscersi alla Corte.

(14) V. ancora C. MEZZANOTTE, *op. cit.*, p. 44; V. ONIDA, *op. cit.*, p. 337; T. MARTINES, *op. cit.*, 240.

manca di apposite norme di diritto positivo, i sostenitori di questo secondo orientamento resistevano con la considerazione che anche in tale caso, come in ogni ipotesi di giudizio di ragionevolezza, la Corte poteva svolgere il bilanciamento secondo *tests* di giudizio già sperimentati nella propria giurisprudenza, purché ne giustificasse le concrete modalità d'uso in motivazioni esaurienti (15).

Tra queste diverse osservazioni formulate allora, non possono non colpire particolarmente, anche alla luce della sentenza ora in esame, le parole di Sergio Panunzio, il quale invocava la necessità per la 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”, giustificandola con motivazioni adeguate, e precisava: «Meglio 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» (16).

3. Per entrambi gli orientamenti emergevano comunque incertezze e difficoltà irrisolte. Principalmente si imputava alla mancata produzione *pro praeterito* degli effetti di annullamento l'incisione negativa sul nesso di rilevanza della *quaestio* e dunque sul carattere incidentale del giudizio della Corte; per l'incostituzionalità sopravvenuta si eccepeva l'impossibilità, in molti casi, di individuare un termine certo in cui essa si sarebbe prodotta; pure il differimento in avanti della data di produzione dell'inefficacia della legge dichiarata incostituzionale appariva problematico per l'incertezza, l'artificiosità e l'insufficienza delle diverse tecniche decisionali di volta a volta sperimentate. Quanto poi al ricorso al bilanciamento con altri valori costituzionali, si metteva non solo in dubbio la stessa possibilità di operarlo, ma si insisteva soprattutto sulla assenza di previsione espressa in norme costituzionali del conseguente potere della Corte di disporre degli effetti delle proprie sentenze.

Quanto poi in particolare al problema specifico dell'incidenza delle pronunzie sulla necessaria indicazione della copertura delle nuove spese a carico del bilancio pubblico posto dall'art. 81, comma ult., Cost. (testo originario) — nel Seminario del 1991 l'attenzione si concentrava presso che esclusivamente sull'impatto delle c.d. sentenze additive di prestazione, allora assai praticate, e sul quesito sul se il predetto obbligo di copertura vincolasse o meno anche la Corte. Giustamente si escludeva l'esistenza di tale vincolo, se inteso nel senso di impedirle di adottare sentenze “che costano”, anche perché la stessa Corte non aveva alcun potere di indicare i mezzi di copertura degli oneri che ne potevano discendere, dal momento che indiscutibilmente vigeva in materia di bilancio una “riserva della poli-

(15) Sulla necessità della congrua motivazione insistono in particolare C. MEZZANOTTE, *op. cit.*, 44; S. PANUNZIO, *op. cit.*, 284 s.; F. MODUGNO, *op. cit.*, 17 ss.

(16) Cfr. *Incostituzionalità sopravvenuta*, cit., 284.

tica” (17) ed incombeva al solo legislatore e alla sua discrezionalità politica la scelta di reperire e destinare le risorse finanziarie. Dire però che la Corte non era tenuta all’obbligo di copertura degli oneri derivanti dalle proprie sentenze non significava che essa non fosse tenuta alla soggezione ai suoi precetti, al pari che a qualsiasi altra norma costituzionale, quali parametri di valutazione nei suoi giudizi sulle leggi, né che potesse pretermetterli nel necessario bilanciamento dei valori in gioco, anche se restava ferma, per i più, l’esclusione di ogni potere della Corte di regolare la decorrenza dell’efficacia nel tempo delle proprie pronunzie (18). C’era anche chi invece ammetteva che tale potere a proposito delle decisioni “onerose” non appariva da escludere, ma solamente da contemperare — nei modi che comunque continuavano a restare assai discussi — con la discrezionalità dell’organo politico nel trovare ed assegnare le necessarie fonti di copertura (19). D’altra parte non poteva non riconoscersi che almeno in alcuni casi le decisioni additive di prestazione, e comunque le sentenze “onerose”, potevano costituire «una macchina possente di dilatazione del disavanzo pubblico» (20), e perciò si auspicava una limitazione del ricorso a tale tipo di decisioni, soprattutto se tendente alla restaurazione dell’eguaglianza verso l’alto in caso di assenza di esigenze di tutela di veri e propri diritti costituzionali (21).

In definitiva, lo stato della questione restava alquanto incerto ed intricato, e, corrispondentemente, il ricorso a tipi di decisione che anche in modi diversi tentavano di farsi carico di evitare impatti demolitori mediante il governo degli effetti temporali mostrava, per ciascun tipo, diversa fortuna e restava nel complesso piuttosto esiguo (22).

Naturalmente, nel corso della vicenda si è auspicato da più parti un intervento risolutivo del legislatore a somiglianza di quanto avvenuto in altri Paesi con sistemi di giustizia costituzionale simili al nostro. Ma come si sa, il nostro legislatore è rimasto ben lontano dal mostrare atteggiamenti particolarmente solleciti e collaborativi nei confronti delle esigenze poste dall’attività della Corte. Anche a proposito del problema in discussione, infatti è rimasto sostanzialmente inerte e ha lasciato ancora una volta sulle

(17) Cfr. per es. G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c. Cost.*, cit., 123 ss.

(18) V. per tutti A. PIZZORUSSO, *intervento* in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 351, R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario*, cit., 186 ss. G. ZAGREBELSKY, *Problemi dei costi*, cit., 113 ss., che però non si nascondeva i rischi dell’inattività del legislatore.

(19) Cfr. in tal senso per es. G. SILVESTRI, *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 78 ss.

(20) Queste le parole di Guido Carli pronunciate nel 1990 e citate da L. ELIA, *Intervento* in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 95.

(21) Cfr. V. ONIDA, *Giudizio di compatibilità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit. 26 ss.; L. ELIA, *Intervento*, cit., 95 ss.

(22) Cfr. in tal senso il saggio di G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, cit. 7, ss.

spalle della Corte la responsabilità di trovare modi adeguati per uscire dall'*impasse*.

4. Questa, in sintesi la situazione nella quale si inserisce ora la sentenza in commento. La questione di costituzionalità sottoposta alla Corte, concernente la c.d. *Robin tax* è prospettata in riferimento, sotto molteplici profili, agli artt. 77, 23, 3 e 53, 41, 77 e 117 Cost. La Corte esamina una per una le censure, e dichiara la fondatezza di quella concernente gli artt. 3 e 53 Cost., e ritiene infondate o assorbite tutte le altre.

Non interessa qui valutare la divisibilità o meno dei diversi argomenti che hanno motivato questa decisione del merito delle censure. Interessa invece sottolineare che la sentenza affronta il tema dell'incidenza dell'annullamento su altri valori e quindi della modulazione degli effetti temporali soltanto dopo avere concluso la sua valutazione della questione nei termini proposti dal giudice *a quo*. Ciò conferma dunque, come anticipato all'inizio, che il problema della decorrenza degli effetti dell'annullamento è ulteriore e diverso da quello della costituzionalità/incostituzionalità della legislazione impugnata.

Il ricco apparato argomentativo, nel quale la Corte esamina uno per uno tutti gli aspetti problematici emersi nel dibattito sopra ricordati, è tutto inteso a dimostrare il vero e proprio obbligo della Corte di non ignorare gli effetti delle proprie sentenze e quindi di tenere in debito conto i danni producibili a carico di altri "principi e diritti" costituzionali, in una visione "unitaria" del sistema costituzionale e non limitata al solo particolare angolo di visuale prospettato dall'ordinanza di rimessione. È proprio tale considerazione, secondo la sentenza, che deve indurre il Giudice delle leggi «a valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della ... decisione sui rapporti pendenti».

È subito chiaro quale è lo strumento che la Corte intende usare questa volta per dare seguito al bilanciamento ed evitare o ridimensionare l'effetto ancora più incostituzionale producibile dalla propria dichiarazione di illegittimità costituzionale. Non l'uso di una pronunzia "sostitutiva" né di una "additiva di meccanismo", pure implicitamente contemplate astrattamente nel precedente passo della motivazione (*sub* § 6.5.4): non la prima, che riconosca il vizio di irragionevolezza della normativa impugnata nella prescrizione di applicare la maggiorazione all'intero reddito di impresa anziché ai soli "sovraprofiti"; non la seconda che ravvisi tale vizio nella mancanza nella legge di «meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione». Evidentemente, e giustamente, la Corte ritiene il ricorso a pronunzie del genere, nel caso concreto, troppo carico di incertezze sia sul soggetto tenuto ad assicurarne l'applicazione, sia sui modi in cui tale applicazione debba avvenire.

Partendo da un approccio di carattere generale sulla configurazione dell'efficacia temporale delle pronunzie di annullamento, la sentenza innanzi tutto evoca e interpreta le sentenze nn. 127 del 1966 e 49 del 1970, e ne ricava l'idea che la retroattività di tale pronunzie è "e non può non essere" un principio generale. Da tale punto di partenza, la Corte, sfruttando al massimo l'esile margine di flessibilità presente, come si è ricordato, nella seconda delle due decisioni, sviluppa il suo processo argomentativo dichia-

rando esplicitamente che tale principio non è senza limiti, come è reso chiaro dal rispetto, sempre fuori discussione, di quello dei rapporti esauriti ricavato dal principio di certezza del diritto. Ma — e qui si innesta la vera affermazione innovativa della sentenza — questo limite non è l'unico perché «ulteriori limiti ... possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti resterebbero irrimediabilmente sacrificati»; prosegue poi — e questo è l'altro aspetto “rivoluzionario” della sentenza — affrontando il quesito più discusso, quello della spettanza del potere di individuare e fare valere questi limiti. Respinge implicitamente le numerose tesi contrarie, prevalentemente fondate sull'assenza di specifica attribuzione da parte del diritto positivo, dichiarando con decisione che tale potere spetta alla Corte, e alla sola Corte, perché è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori costituzionali, per la quale essa soltanto è competente; tale bilanciamento infatti costituisce tipica 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 coinvolti nella decisione, tutela che potrebbe risolversi nell'ingiustificata espansione di uno dei diritti tanto da trasformarlo in “tiranno” delle altre situazioni costituzionalmente riconosciute e protette (23). Considerato anche che un potere di governo del genere è riconosciuto (anche in assenza di specifica previsione legislativa) a giudici costituzionali di altri Paesi analoghi al nostro e per i quali vige l'accesso incidentale (24), la sentenza infine giunge alla decisa e chiara conclusione che «Una simile regolazione degli effetti temporali deve essere consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale».

Naturalmente, una tale lapidaria dichiarazione non può prescindere dall'indicazione dei limiti del potere. Replicando alle tesi che ne escludevano la stessa ammissibilità perché ne paventavano l'eccessiva e incontrollabile ampiezza, la sentenza ha infatti cura di sottolineare che il potere medesimo implica, come in ogni ipotesi di bilanciamento, un vaglio di “stretta” proporzionalità, e cioè uno “scrutinio stretto”, subordinato alla sussistenza

(23) Fortemente critico su questo punto è M. BIGNAMI, *op. cit.*, 7. Probabilmente la precisazione della spettanza del potere in discussione “alla sola Corte”, è intesa principalmente ad escludere l'interpretazione della sentenza n. 49 del 1970, favorevole invece alla spettanza ai giudici comuni dell'individuazione di detti limiti. Sulla riserva del potere alla Corte v. F. MODUGNO, *op. cit.*, 16; M.S. GIANNINI, *op. cit.*, 166 ss., già ricordati (nota 13).

(24) Particolarmente significativo il caso del Tribunale costituzionale tedesco che ha “inventato” le sentenze di sola “incompatibilità” nonostante allora vigesse la previsione legislativa della conseguente necessaria dichiarazione di nullità (con efficacia *ex tunc*), poi modificata. Cfr. A.A. CERVATI, *Incostituzionalità delle leggi*, etc. in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 291 ss. Con riferimento ai problemi posti nei paesi dell'Unione Europea dagli effetti temporali delle dichiarazioni di incostituzionalità sul bilancio pubblico, una ricerca promossa dal Ministero federale tedesco delle Finanze (pubblicata con il titolo *Die Zeitliche Wirkung von Urteilen in Normenkontrollverfahren*, in *Monatsbericht des BMF*, ott. 2008, in www.bundesfinanzministerium.de) mette in risalto proprio la prassi diffusa delle Corti — quale che sia la disciplina dell'efficacia delle rispettive decisioni (erroneamente considerata per l'Italia, forse sulla base della sola lettura dell'art. 136 Cost., come caratterizzata dalla decorrenza *ex nunc*) — a governare quegli effetti.

di chiari presupposti: l'“impellente necessità” di tutela altri diritti costituzionali che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati da un accoglimento “secco” e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente indispensabile per contemperare i valori in gioco.

La giustificazione sia del fondamento, sia dei limiti del potere in discussione si pone nell'ordine di idee già prospettato da parte della dottrina costituzionalistica ed appare assai persuasiva, pur considerata l'inevitabile estrema delicatezza del giudizio di bilanciamento; in ogni caso non sarebbe comunque criticabile con l'argomento della mancanza della possibilità di un controllo sulla effettiva correttezza dell'esercizio del potere medesimo. L'argomento infatti proverebbe troppo dal momento che indurrebbe alla conclusione che, poiché tutte le pronunzie costituzionali, siano o meno basate su un bilanciamento di valori, non sono impugnabili, si dovrebbe negare alla Corte qualsiasi potere di decisione e non solo quello per la regolazione della decorrenza dei loro effetti temporali.

5. Applicando tali premesse al caso specifico, la Corte considera non solo giustificata, ma “costituzionalmente necessaria” l'esclusione degli effetti retroattivi dell'annullamento delle disposizioni impugnate e ciò per la necessità: 1) di garantire il principio dell'equilibrio di bilancio come enunciato oggi dal nuovo art. 81 Cost. rispetto ad una lesione eccessiva provocata dall'ampiezza dell'impatto macroeconomico dell'applicazione retroattiva della decisione; 2) di evitare una conseguente nuova manovra finanziaria aggiuntiva che finirebbe per un verso per gravare sulle fasce più deboli e per tradursi così in una lesione del principio di solidarietà sociale ex artt. 2 e 3 Cost., per altro verso, per configurare una violazione di obblighi europei in contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost.

Anche se la formulazione del dispositivo mi sembra poco idonea di per sé ad escludere la retroattività (presentandosi come una mera ripetizione della formula dell'art. 136 Cost.), la sentenza nel complesso mi pare, per il problema ora in esame, certo non del tutto priva di aspetti discutibili e di possibili difficoltà applicative (25), ma decisamente coraggiosa e positiva: evita la strada, già dimostratasi fin troppo problematica, del ricorso all'“addiva di meccanismo”, ma consegue al pari di quanto quest'ultima inutilmente si proponeva, lo scopo di rimettere al legislatore e alla sua responsabilità ogni scelta politica sui rimedi conseguenti all'eliminazione per il futuro delle norme impugnate.

Serio e convincente mi pare l'iter argomentativo esposto in motivazione anche sul modo di superare l'obiezione tradizionale e senza dubbio più forte

(25) A mio parere è ancora troppo presto — data la carica innovativa della decisione — per indicare sue singole possibili ricadute anche negative, data pure la imprevedibile varietà degli eventi futuri. Quindi appare prematura ed eccessivamente pessimistica — e fa torto all'equilibrio e al prudente apprezzamento della nostra Corte nell'effettuare il bilanciamento nei singoli casi — la denuncia da parte di M. BIGNAMI, *op. cit.*, 8 ss. del possibile contrasto delle sentenze solo *pro futuro* con gli artt. 6 e 13 CEDU e quindi del verificarsi di eventuali conflitti di “gravissima virulenza” con la Corte di Strasburgo.

contro la possibilità di escludere la retroattività delle sentenze caducatorie, quella cioè che fa leva sulla struttura del giudizio incidentale di legittimità costituzionale e sul requisito della rilevanza necessaria della *quaestio*, la quale appunto verrebbe a mancare una volta negata l'obbligatorietà di quelle sentenze per il passato e quindi anche per il processo principale (26). Ma, essendosi ormai consolidata, come sembra, la tesi che la rilevanza consiste nella potenziale astratta applicabilità della legge impugnata nel giudizio *a quo* come valutata dall'autorità procedente allo stato degli atti (27), mi pare difficilmente contestabile che questo requisito concerne esclusivamente il giudice *a quo* al fine di rimettere la questione alla Corte e non riguarda quest'ultima per l'assunzione della decisione (28). È vero che la Corte deve verificare che il giudizio dinanzi a sé sia introdotto correttamente e dunque controllare pure il giudizio sulla rilevanza eseguito dal giudice *a quo*, ma, anche al di là della ampiezza di tale verifica — nel passato alquanto altalenante, ma ora abbastanza fermo nel senso della valutazione della mera plausibilità della relativa motivazione — resta comunque vero che questa verifica concerne e deve concernere pur sempre solamente il rapporto tra la legge censurata e l'*iter* decisorio del processo principale quale si presenta all'atto della rimessione della *quaestio* alla Corte, così che, in effetti, non potrebbe considerarsi irrilevante la questione «la cui soluzione (in relazione al limite temporale dell'accoglimento) ne comporti solo *ex post* la non influenza nel processo di provenienza» (29).

Comunque resta fermo il fatto — sottolineato dalla sentenza — che, nel caso di specie la dichiarazione di illegittimità solo *ex nunc* della indebita prestazione tributaria non resta certo senza influenza positiva sulla posizione di coloro che ne sono stati fino a quel momento colpiti, perché è vero che non potranno chiederne il rimborso (peraltro opinabile in concreto per via della più che probabile traslazione del tributo) ma è vero anche che per il futuro non dovranno più pagarla. Quindi non si può dire senz'altro che in casi

(26) Cfr. per tale obiezione alla sentenza attuale Cfr. M. BIGNAMI, *op. cit.*, 1 ss.

(27) Così V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 283 ss.

(28) L'opinione è stata espressa in passato da M.R. MORELLI, *Incostituzionalità sopravvenuta...e declaratorie di incostituzionalità "dal momento in cui"*, etc., in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 184, nonché Id., *Esiti del Seminario, la sentenza n. 50 del 1989*, etc., ivi, 421. Anche M. LUCIANI, *op. cit.*, 115 negava che il requisito in questione fosse un ostacolo insormontabile ad operazioni di restringimento degli effetti temporali nel passato.

(29) Così testualmente R.M. MORELLI, *Incostituzionalità "soppravvenuta"*, cit., 184 e *Esiti del Seminario*, cit., 421. È bene chiarire che una tale configurazione della rilevanza e dell'atteggiamento della Corte verso di essa è ben diversa dalla a mio parere indebita svalutazione di essa nella precedente sent. n. 1 del 2014: qui infatti, secondo me (cfr. *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte Costituzionale*, in questa *Rivista* 2014, 34 ss.) mancava *ictu oculi* — e pertanto fin troppo generosa e in ogni caso non argomentata è stata la valutazione di adeguatezza e plausibilità della motivazione dell'ordinanza di rimessione — il requisito della incidentalità della *quaestio* rispetto allo stesso giudizio *a quo* e per tale ragione il giudizio davanti alla Corte avrebbe dovuto ritenersi indebitamente introdotto.

analoghi la prefigurazione di simili dichiarazioni privi di interesse il ricorso al giudizio incidentale.

Certo, sia questa configurazione di tale ultimo requisito, sia il rilievo accordato a principi costituzionali oggettivi quali protagonisti del bilanciamento rispetto all'esigenza di garanzia di un diritto patrimoniale individuale dedotto nel giudizio principale, convergono nel produrre un effetto di esaltazione del ruolo della Corte come giudice della legalità costituzionale in senso oggettivo a garanzia dell'intero ordinamento. Questo esito però non mi pare incompatibile con la complessiva configurazione della funzione del Giudice delle leggi, nella quale la garanzia del principio di costituzionalità in senso oggettivo e la difesa del principio di costituzionalità in senso soggettivo "sono due parti della stessa medaglia" (30) e, considerando le modalità di promozione e di svolgimento dei suoi compiti, convivono l'uno accanto all'altro, interagendo e integrandosi a vicenda. La Corte è anche, ma non è solo "giudice dei diritti", e la valorizzazione dell'aspetto "oggettivo" della garanzia costituzionale non è un tradimento del suo ruolo originario, ma è del tutto corrispondente al compito ad essa assegnato dal diritto positivo (31).

ADELE ANZON DEMMIG

(30) Come dice G. ZAGREBELSY, *Problemi in ordine ai costi*, cit., 115.

(31) Per tale ragione non condivido le critiche alla sentenza formulate anche su questo punto da M. BIGNAMI, *op. cit.*, §§ 4 e ss. Proprio perché consente al meglio di coniugare la garanzia dei diritti individuali con la tutela dei valori costituzionali obiettivi esalta le virtù del giudizio incidentale il recente, ampio e originale saggio di M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2014, 27 ss.

Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?

1. Vi è sostanziale accordo, nella dottrina che ha analizzato "a prima lettura" la sentenza n. 10 del 2015, sul fatto che si tratti di una decisione "storica". La sua novità non risiede tanto nella circostanza di aver voluto tenere esplicitamente conto degli «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» che una decisione potenzialmente idonea a incidere sull'equilibrio dei bilanci pubblici può produrre. Né nella circostanza di aver modulato sotto il profilo temporale gli effetti del dispositivo dichiarativo dell'illegittimità costituzionale della c.d. "Robin Tax". La novità sta nel modo (e direi anche nella perentorietà del "tono") con cui la Corte ha inteso rivendicare *esplicitamente* il proprio potere di porre limiti all'applicazione retroattiva dei dispositivi di accoglimento, addirittura con riferimento alle situazioni giuridiche soggettive di cui si controverte nell'ambito dello stesso

giudizio *a quo* (spezzando così dichiaratamente — per la prima volta — il nesso di pregiudizialità tra i due giudizi) (1).

Più volte, in passato, la Corte ha mostrato attenzione alle conseguenze delle proprie decisioni sulla spesa pubblica. Fin dagli anni '70 si rintracciano sentenze che — in nome del principio di “gradualità” — evitavano di disporre l'estensione generalizzata di determinati trattamenti previdenziali (2). Nella stagione successiva la Corte manifestò una forte auto-limitazione nell'adozione di sentenze c.d. “additive di prestazione”, prima con il sempre più frequente ricorso a decisioni “processuali” di rigetto nelle materie incidenti sulla spesa pubblica, poi con l'invenzione delle “additive di principio”. Fu allora che, ad imitazione di esperienze straniere, il giudice costituzionale si spinse in alcuni molto specifici casi a sperimentare la soluzione del controllo sugli effetti temporali delle proprie pronunzie, con il *non dichiarato* ma *implicito* intento di limitare in tal modo l'impatto che la decisione avrebbe avuto sui bilanci pubblici (3).

(1) Che *quantomeno* con riferimento al giudizio *a quo* non potesse essere messo in discussione il fondamento costituzionale — ex art. 1 l. cost. n. 1/1948 — della retroattività degli effetti (salvo il caso dell'incostituzionalità sopravvenuta, su cui si dirà) era considerato *ius receptum* già prima della famosa sentenza n. 127/1966, quando la Corte, decidendo la questione di costituzionalità dell'art. 30 della legge n. 87/1953, lo ritenne perfettamente conforme all'art. 136 Cost., in quanto meramente destinato a precisarne gli effetti nel processo in corso. Da allora, come noto, giurisprudenza costante e dottrina dominante hanno ritenuto che, in forza di un'interpretazione sistematica delle due disposizioni, la «non applicazione» della norma dichiarata incostituzionale a *tutti* i giudizi ancora pendenti sia una logica conseguenza della cessazione della sua efficacia (cfr. sul punto, da ultimo, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013 (4^o), 137 s.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014 (5^o), 180). La questione è stata dettagliatamente ricostruita da M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano 1993, spec. 71 ss., e da R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, Milano 1993, spec. 14 ss., cui si rinvia anche per gli opportuni riferimenti giurisprudenziali e dottrinali.

(2) Cfr. Corte cost. n. 57 del 1975 in tema di liquidazione delle pensioni di magistrati e avvocati dello Stato; cfr. altresì Corte cost. n. 128 del 1973, 33 del 1975, 187 del 1976, 126 del 1977, che sempre in materia previdenziale affermavano espressamente la necessità di subordinare l'ampliamento delle tutele previdenziali al principio di gradualità, richiesto dalle disponibilità finanziarie.

(3) Le decisioni in oggetto — tutte concentrate tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 — sono complessivamente assai poco numerose (cfr. Corte cost. n. 137 del 1986, n. 179, n. 266 e n. 501 del 1988, n. 50 del 1989, n. 1 e n. 124 del 1991, n. 416 del 1992). Alcune di esse sono state espressamente citate nella pronuncia qui in commento sebbene, per le ragioni di cui si dirà, appaiano rispetto ad essa strutturalmente diversissime e fondamentalmente assai poco pertinenti. Lo stretto legame tra la sperimentazione di tali nuove tipologie di decisione e le specifiche problematiche legate alla finanza pubblica fu reso immediatamente esplicito nel dibattito dottrinale, soprattutto nell'ambito di due celebri seminari, svoltisi presso la Corte costituzionale nel 1988 e nel 1992 (cfr., rispettivamente, AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano 1989, e AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano 1993).

Ebbene, di quei lontani esperimenti — ritenuti a lungo sostanzialmente falliti e dunque non più riproposti, tanto che se ne era persa traccia (e financo memoria) nella giurisprudenza costituzionale — la decisione in commento non costituisce affatto una naturale prosecuzione o “rivitalizzazione”. Rispetto a tali precedenti essa offre al contrario un sorprendente e del tutto inaspettato salto di qualità. Non vi è in altre parole, come si vedrà, alcuna continuità, ma al contrario una radicale cesura sostanziale e metodologica, tra quei dispositivi e ciò che la Corte ha voluto perentoriamente rivendicare nella decisione sulla c.d. Robin Tax.

2. Una prima osservazione balza agli occhi. La Corte pretende di ascrivere l'operazione ortopedica effettuata sugli effetti della sua decisione a una (sia pure innovativa e *sui generis*) tecnica di bilanciamento. Ho tuttavia l'impressione che il bilanciamento non abbia davvero nulla a che vedere con ciò che abbiamo di fronte.

È alle tecniche di bilanciamento che sembra farsi riferimento quando — evocando il rischio che si determinino «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» — la Corte ascrive a se stessa il «compito» di «modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro». Insomma, par di capire che la dichiarazione di incostituzionalità della Robin Tax, accompagnata però dalla limitazione solo *pro futuro* dei suoi effetti e dunque dall'impossibilità che i contribuenti i quali tale tassa avevano pagato fino ad oggi (compresi i ricorrenti nel giudizio principale) possano pretendere dallo Stato la restituzione delle somme versate, costituirebbe a giudizio della Corte un bilanciamento tra l'esigenza di affermare il principio costituzionale della non arbitrarietà, irragionevolezza o sproporzione della diversificazione qualitativa dei redditi ai fini della loro sottoponibilità a uno specifico regime tributario (4) e la parallela esigenza di non produrre, con un dispositivo di accoglimento “tradizionale”, «una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.» (5).

Quanto appena enunciato non pare davvero aver molto a che fare con le tecniche di bilanciamento che la Corte ha codificato e sperimentato nel corso del tempo. Il bilanciamento presuppone il principio di *proporzionalità* in nome della *convivenza* tra i principi costituzionali. Presuppone cioè che, per garantire la sopravvivenza di *ciascun* principio nel quadro costituzionale complessivo, *tutti* possano essere (parzialmente) sacrificati: «il procedere per

(4) Cfr. la *ratio decidendi* chiaramente espressa al punto 6.5.4 del *considerato in diritto*: «il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”; dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione; dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo».

(5) Proprio tale principio, prosegue la Corte, «esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale».

composizione, e quindi tramite sacrifici reciproci, è *condicio sine qua non* di quell'interpretazione della Costituzione “come intero” ... che è indispensabile rispetto al pluralismo dei principi costituzionali» (6). Ciò presuppone che nessuno dei principi in gioco sia mai *integralmente* pretermesso rispetto all'altro, allo scopo di evitare che una parte della Costituzione sia sacrificata ad un'altra, e dunque «per non cadere in visioni costituzionali unilaterali» (7). Ebbene, quello operato dalla Corte nel caso di specie non è un bilanciamento, bensì un più semplice (e se vogliamo più rozzo) «compromesso sugli effetti». Le additive di principio — loro sì — rappresentano, tra le esigenze dei diritti costituzionali “che costano” e le esigenze della finanza pubblica, un bilanciamento, in quanto non sacrificano completamente il diritto del singolo alla prestazione cui la Costituzione gli darebbe diritto (come sarebbe avvenuto con una sentenza di inammissibilità o di rigetto che mantenesse in vita anche solo provvisoriamente una legge nonostante la sua acclarata incostituzionalità), ma contemporaneamente evitano che — *hic et nunc* e per il semplice effetto del dispositivo di accoglimento — sia introdotta una norma nuova idonea di per sé a produrre *erga omnes* effetti catastrofici sui conti pubblici (scongiorando in tal modo il rischio che sia completamente sacrificato il principio dell'equilibrio di bilancio, e lasciando a ogni singolo giudice il compito di verificare — caso per caso — la sussistenza in concreto dello specifico diritto “costoso”). Nel caso in oggetto, invece, la Corte dapprima sacrifica completamente il principio dell'equilibrio di bilancio a quello della non arbitrarietà della tassazione (ossia dichiara incostituzionale *sic et simpliciter* la Robin Tax, con efficacia *erga omnes*), e poi sacrifica completamente il secondo al primo (stabilendo — o almeno pretendendo di stabilire (8) — che tutti coloro che hanno già pagato la tassa in questione, compreso il ricorrente nel giudizio *a quo*, non avranno diritto alla ripetizione, e che dunque il diritto costituzionale violato potrà essere fatto valere soltanto da coloro che *d'ora in poi* si trovino nella medesima situazione). E dunque, lungi dall'offrire una soluzione equilibrata in grado di realizzare, attraverso un giudizio “compositivo”, la convivenza dei principi e la soprav-

(6) Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 108.

(7) *Ivi*, 108.

(8) È tutt'altro che certo, infatti, che il dispositivo di accoglimento concretamente adottato sia effettivamente idoneo a produrre gli effetti desiderati: come notato da attenta dottrina, l'aver dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica» equivale, né più e né meno, che a ripetere alla lettera la formula di cui all'art. 136 Cost. Che tale formula sia di per sé sufficiente ad impedire il verificarsi degli effetti ulteriori stabiliti dall'art. 30 della legge n. 87/1953 è tecnicamente più che dubbio (cfr. sul punto A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it* 2015, 3; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, *ivi*, 6; A. ANZON, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce di accoglimento*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*, ora in *Rivista AIC* n. 2/2015, 10).

vivenza della «Costituzione come intero», imbecca la strada, assai impervia, della *selezione quantitativa dei beneficiari*. Dove sarebbe il bilanciamento? (9).

Vi è forse da chiedersi se valesse davvero la pena, per ottenere tale risultato, sottoporre a un indiscutibile stress le regole del processo costituzionale, con il serio rischio di scoraggiare qualsiasi futura rivendicazione dello stesso genere. Volendo dare per scontato (ancorché, come detto, non sia scontato affatto) che la sentenza in oggetto non si applicherà *neppure* al giudizio *a quo*, perché mai futuri giudici *a quibus* dovrebbero sollevare questioni siffatte, destinate a non produrre alcun pratico effetto con riferimento alle situazioni giuridiche soggettive specificatamente oggetto di controversia?

È vero infatti, come pure è stato osservato, che sembra essersi ormai consolidata (ma possiamo davvero usare il termine “consolidamento” nell’attuale fase storica della giurisprudenza costituzionale, rassomigliante più ad un pericoloso cammino fra le sabbie mobili che a un’autostrada sicura e ben illuminata?) la tesi secondo cui la rilevanza della questione si misurerebbe esclusivamente “allo stato degli atti” nel corso del giudizio *a quo*, ossia consisterebbe nella mera astratta e potenziale applicabilità della legge in quel giudizio, senza che possa venire in rilievo alcuna vicenda successiva idonea a interrompere di fatto l’originario nesso di pregiudizialità (10). Se anche le cose stessero in questi termini (benché sul punto potrebbero sollevarsi rilevanti obiezioni di ordine sistematico sul piano del diritto processuale), resterebbe il rischio *pratico* di un inceppamento nel funzionamento concreto del giudizio incidentale.

Forse un risultato equivalente in termini quantitativi (ossia con riferimento al risparmio per i conti pubblici) ma meno invasivo sul piano delle regole processuali e meno denso di potenziali effetti negativi di ordine sistematico avrebbe potuto essere raggiunto con un dispositivo di accoglimento che valorizzasse maggiormente il dato dell’irragionevolezza dell’im-

(9) Sotto altro profilo, suscita ulteriori perplessità il riferimento alle usuali tecniche di bilanciamento laddove la Corte sembra tutt’al più realizzare un bilanciamento non tra principi, bensì tra un principio (l’equilibrio dei bilanci pubblici) e una regola processuale (quella che governa — presso i giudici comuni e le amministrazioni pubbliche — gli effetti di un dispositivo di accoglimento). Su tale profilo vedi esaurientemente R. BIN, *Quando i precedenti degradano*, cit., 4 ss. nonché, diffusamente, 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 *Forumcostituzionale.it* 2015, 3, il quale osserva lucidamente come utilizzare le *regole* processuali alla stregua di *principi*, e farne oggetto di bilanciamento con questi ultimi, significhi sostanzialmente «negare l’esistenza di un diritto processuale costituzionale e la funzione in via di principio attribuita e riconosciuta alle regole processuali, togliendo loro qualsiasi reale significato, una volta che la violazione delle stesse può sempre essere giustificata e legittimata attraverso il richiamo alla “ragionevolezza del mezzo prescelto”».

(10) La tesi è stata da ultimo espressa da A. ANZON, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto”*, cit., 11, che richiama un’antica formula di Crisafulli (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1984, 283 ss.) ma che in realtà sembra alludere essenzialmente al recente *révirement* giurisprudenziale inopinatamente inaugurato dalla sentenza n. 1/2014.

posta sotto il profilo della possibilità di traslazione dei costi. Se è vero, come la Corte sottolinea, che «il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo, così come delineato nel comma 18, non è in grado di evitare che l'“addizionale” sia scaricata a valle, dall'uno all'altro dei contribuenti che compongono la filiera petrolifera per poi essere, in definitiva, sopportata dai consumatori sotto forma di maggiorazione dei prezzi», si sarebbe potuto dichiarare incostituzionale l'imposta nei soli casi in cui il contribuente fosse stato in grado di dimostrare di non aver provveduto alla traslazione degli oneri sul consumatore finale. Inoltre, se è vero che, come sottolinea la Corte, la Robin Tax è irragionevole in quanto consiste in un'aliquota addizionale che «colpisce l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura», forse si sarebbe potuta adottare un'additiva di principio (o meglio, più correttamente, una di quelle decisioni opportunamente definite “additive di meccanismo” (11)) la quale dichiarasse l'imposta incostituzionale «nella parte in cui non prevede un meccanismo che consenta di tassare separatamente la sola parte di reddito suppletiva connessa all'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico in dipendenza dell'andamento dell'economia». Sovente, in passato, la Corte ha adottato pronunce di questo tenore, per cui una decisione così modellata si sarebbe adagiata placidamente nell'ampio alveo di una consolidata e condivisa giurisprudenza. L'aver voluto seguire una via diversa, obiettivamente discutibile (e infatti già ampiamente discussa) e foriera di conseguenze sistemiche non pienamente controllabili suscita invece alcune perplessità.

3. Come si accennava, la Corte non si limita qui a “praticare” la limitazione degli effetti temporali, ma rivendica esplicitamente a sé il relativo potere: «È compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro». E ancora: «Ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale — e solo essa — ad avere la competenza in proposito».

(11) La categoria delle sentenze “additive di meccanismo” ha preso forma a partire da Corte cost. n. 497 del 1988 in materia di indennità di disoccupazione, che ha appunto dichiarato incostituzionali le norme disciplinanti l'indennità ordinaria di disoccupazione “nella parte in cui” non prevedevano un meccanismo di adeguamento del valore monetario indicato, meccanismo che i singoli giudici comuni — in attesa di un auspicato intervento riformatore da parte del Parlamento — avrebbero dovuto individuare in concreto facendo uso dei normali criteri ermeneutici a loro disposizione (altre decisioni ascrivibili allo stesso modello sono, ad es., Corte cost. n. 295 del 1991 e 88 del 1992: cfr. in proposito E. Grosso, *La sentenza n. 88/1992: un'alternativa alle “additive di prestazione”?* in questa *Rivista* 1992, 2374 ss.).

Proviamo a riassumere: la modulazione degli effetti temporali viene esplicitamente qualificata come esercizio di un *potere* della Corte. Non solo. È esercizio di un potere di cui essa gode *in esclusiva*, come corollario della «attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale». In queste due perentorie affermazioni si manifesta il principale salto di qualità rispetto ai lontani precedenti sopra citati. Quei supposti “precedenti” avevano in effetti tutt’altro significato, e agivano in tutt’altro contesto.

Nel breve periodo in cui furono emessi dispositivi di accoglimento “dal momento in cui”, la Corte fu sempre molto attenta ad agganciare tale soluzione a dati obiettivi, valorizzando la categoria dell’illegittimità costituzionale sopravvenuta. Non si tratta di una circostanza secondaria. Così operando, essa volle implicitamente tutelare se stessa: «È pur sempre l’ordinamento giuridico» — sembra affermarsi tra le righe — «e non certo io, a stabilire in ogni circostanza quali sono gli effetti delle sentenze di accoglimento». Se l’incostituzionalità si verifica (obiettivamente) solo a partire da un certo momento, sarà a partire da tale momento che quegli effetti si produrranno. Ma la Corte si limiterà sempre e soltanto a “dichiarare” una qualità della legge, spettando poi a norme giuridiche (e non alla discrezionale volontà dell’organo di giustizia costituzionale) disporre circa le conseguenze di tale dichiarazione.

La separazione tra il momento “dichiarativo” e il momento “costitutivo”, come è stato efficacemente sottolineato, rappresenta una precisa scelta di *prudenza costituzionale*, che ha voluto affidare la determinazione delle conseguenze giuridiche delle sentenze ad una «volontà che sovrasta sia la Corte costituzionale che il legislatore, la volontà stessa della Costituzione» (12). Si dirà: ma talvolta si tratta di un mero espediente, quasi di una finzione (13). Può anche darsi, ma sarebbe comunque un espediente saggio e produttivo di benefici. Si allontana infatti in tal modo dalla Corte la responsabilità formale di essersi sostituita al legislatore, imponendo la *propria* scelta discrezionale su quella altrui. Esattamente a questo serve invocare la categoria dell’incostituzionalità sopravvenuta: se solo “da quel momento” si realizzano gli effetti caducatori della decisione è perché “solo da quel momento” la legge è divenuta incostituzionale. Ed è dunque la Costituzione, e non il giudice costituzionale, ad aver determinato quegli effetti.

Qui, al contrario, per la prima volta la Corte rivendica un potere in tutto e per tutto discrezionale, ossia avoca a sé non soltanto il momento dichiarativo (ossia il momento del mero riconoscimento dell’antinomia che attiva l’applicazione del principio di costituzionalità) ma anche il momento costi-

(12) G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 347.

(13) Non a caso vi è chi ha opportunamente ammonito la Corte ad evitare una eccessiva dilatazione del ricorso alla categoria dell’illegittimità costituzionale sopravvenuta, che potrebbe «diventare un *passé partout* improprio, dai confini nebulosi usato per “governare” in tutti i casi in cui appaia opportuno gli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità, in pieno contrasto con l’effetto *ope legis* previsto dall’ordinamento, nonché incompatibili con i caratteri di una funzione che, almeno dal punto di vista delle forme, viene unanimemente considerata giurisdizionale» (così G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d’incostituzionalità: possibilità e limiti*, in *Effetti temporali*, cit., 220).

tutivo, di cui pretende di modulare l'intensità. E pur citando — abbastanza a sproposito — alcuni suoi precedenti (14), in realtà se ne discosta esplicitamente, proprio nel momento in cui pretende di ancorare la modulazione degli effetti non a dati obiettivi ma proprio alla sua esclusiva — e per di più insindacabile (15) — volontà.

Non mi riesce di condividere l'entusiasmo con il quale, da parte di taluno, si è salutata la sentenza 10/2015 come una nuova "pietra miliare", che (finalmente) renderebbe esplicito il principio della manipolabilità discrezionale degli effetti delle decisioni di accoglimento aprendo «una via limpida ed efficace per affrontare il problema di conciliare il compito di restaurare la legalità costituzionale violata con lo scopo di non provocare conseguenze negative ancora maggiori nei confronti di altri interessi e valori pure protetti

(14) Che i precedenti citati in sentenza non abbiano nulla a che vedere, sotto il profilo dello *stile* e del *tono*, con la decisione in esame balza agli occhi. Come già accennato, la Corte non ha mai preteso in passato che la «graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale» fosse un potere "a sua disposizione" da «ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale». Al contrario, le sentenze n. 266 e 501 del 1988, 50 del 1989, 124 del 1991 e 416 del 1992, ivi citate, realizzavano titanici sforzi al fine di argomentare la natura obiettivamente sopravvenuta dell'incostituzionalità di volta in volta riscontrata, e di conseguenza operavano scientemente al fine di allontanare dalla Corte qualsiasi sospetto di aver voluto assumere una decisione discrezionale (cfr., sul punto, M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in www.questionegiustizia.it 2015, par. 1). Mentre le decisioni più recenti tra quelle citate (Corte cost. n. 370 del 2003, n. 13 e n. 423 del 2004) non hanno davvero nulla a che vedere con le problematiche giuridiche che qui si affrontano, in quanto hanno accolto questioni di legittimità costituzionale in via principale e hanno affrontato per lo più i problemi di diritto intertemporale conseguenti all'annullamento per vizio di incompetenza di una legge statale, in attesa che la Regione detti la disciplina di sua competenza (in argomento, R. BIN, *Quando i precedenti*, cit., 5). Anche in questo caso, si tratta di problematiche consuete e assai note alla giurisprudenza costituzionale, la quale — negli anni successivi alla modifica del Titolo V — si è sempre premurata di ascrivere efficacia provvisoria "cedevole" alla disciplina statale incompetente, in attesa della sua sostituzione da parte della disciplina regionale competente, soprattutto con riferimento alla necessità di assicurare continuità alle prestazioni sociali che una legge statale avesse (illegittimamente) disposto, in attesa che quelle stesse doverose prestazioni sociali siano (legittimamente) assunte a carico dei bilanci delle Regioni. Ma ciò non ha in tutta evidenza nulla a che vedere con la "modulazione degli effetti" delle sentenze di accoglimento di cui qui si discorre.

(15) Appare perfino superfluo ricordare che le decisioni della Corte non sono oggetto di impugnazione. La cosa è opportunamente sottolineata da A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio*, cit., 6, il quale ricorda come il potere rivendicativo di una «esclusiva competenza» in materia di modulazione degli effetti «incontra il solo limite dell'obbligo di una motivazione congrua. Ma questo è un limite che, se valicato, si rivela privo di conseguenze effettive: ai sensi dell'art. 137 Cost., infatti, contro una decisione costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione; il che preclude la possibilità di eccepirne un eventuale vizio della motivazione».

dalla Costituzione» (16). Il pur apprezzabile intento di “rendere esplicito” un comportamento, non lo rende a mio giudizio — nel caso di specie — meno inopportuno.

Nel lontano 1988, come si ricordava all’inizio, si tenne presso il Palazzo della Consulta un seminario di studi, nel corso del quale questo dibattito fu affrontato suppergiù nei medesimi termini in cui oggi lo ritroviamo. Ad alcuni autori che chiedevano esplicitamente alla Corte di sottoporre le regole processuali sugli effetti ad un bilanciamento con i principi costituzionali di ordine sostanziale emergenti nelle singole questioni (17), affidando il ricorso alle tecniche di modulazione degli effetti nei singoli casi al solo “prudente apprezzamento” della stessa Corte, si contrapponevano altri, i quali mettevano opportunamente in guardia contro il rischio di un eccesso di protagonismo del giudice costituzionale, laddove esso avesse preteso di sostituirsi alla valutazione del Parlamento nel governo dell’efficacia delle relazioni giuridiche (18), invitando quantomeno ad un «accorto impiego» di tali tecniche, allo scopo di incardinarle ad *elementi certi di diritto obiettivo* (come ad es. la natura “sopravvenuta” dell’incostituzionalità) in grado di limitarne fortemente la carica discrezionale (sul modello, ad es. delle «rime obbligate») (19).

Ebbene, rispetto a quel dibattito di quasi trent’anni fa la questione di fondo sembra restare la medesima: entro quali limiti è *opportuno* (indipendentemente dal fatto che sia legittimo) che la Corte rivendichi a sé un ampio potere discrezionale di tale portata, completamente sganciato da qualsiasi

(16) Così, ad es., A. ANZON, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto”*, cit., 1. Opinioni dello stesso tenore sono state espresse, fra gli altri, da M. CAREDDA, M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d’incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista Aic* n. 2/2015, spec. 18 ss.; P. VERONESI, *La Corte “sceglie i tempi”*: sulla modulazione delle pronunce d’accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015, in *Forumcostituzionale.it* 2015, 1.

(17) Cfr. ad es. C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in *Effetti temporali*, cit., 44; S. PANUNZIO, *Incossituzionalità «sopravvenuta», incossituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, *ivi*, 284.

(18) Cfr. A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, *ivi*, spec. 59, il quale osservava giustamente come «la Corte, così facendo, si sostituirebbe al legislatore ordinario nella concreta delimitazione dell’efficacia giuridica dei rapporti e delle situazioni», adottando una decisione che si paleserebbe sempre, indipendentemente dal merito, come «surrettizia» e «arbitraria», che finirebbe per «delegittimare la Corte agli occhi dei giudici comuni». Considerazioni simili in F. SORRENTINO, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, 157.

(19) Era questo, ad es., l’auspicio manifestato da A. PIZZORUSSO, *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, *ivi*, 103; e soprattutto da G. ZAGREBELSKY, *Il controllo*, cit., spec. 199, a giudizio del quale «se limiti alla piena esplicazione degli effetti temporali delle sentenze previsti dagli artt. 136 e 30 hanno da essere individuati, essi non possono derivare dall’esercizio di alcun potere costitutivo *discrezionale* della Corte ma solo, eventualmente, da principi costituzionali *obiettivamente vigenti*, rispetto ai quali alla Corte possono spettare soltanto poteri dichiarativi e vincolati» (corsivi non testuali).

limite obiettivo ricavabile dall'ordinamento? Quali conseguenze sul piano della legittimazione esterna della Corte — e dunque sul piano della natura della giustizia costituzionale — possono derivare da tale ardita scelta? La volontà del legislatore costituzionale italiano di non lasciare alcuno spazio all'autonoma determinazione del giudice costituzionale in ordine agli effetti delle proprie pronunce era sorretta, come a tutti noto, da una *ratio* ben precisa che sarebbe bene — soprattutto nei tempi assai difficili che vive il diritto costituzionale attuale — non dimenticare. Si trattava di evitare di sottoporre la Corte alle pressioni fin troppo energiche del c.d. “circuito democratico-rappresentativo”, tentando così di superare la ben nota «difficoltà contromaggioritaria» (20). Anche senza voler scomodare il dibattito Kelsen/Schmitt (21), si trattava di agganciare la decisione di annullare la volontà espressa dal titolare della rappresentanza politica direttamente alla volontà stessa della Costituzione, in modo da sterilizzare la critica di chi, osservando le decisioni della Corte, la potesse accusare di praticare lei stessa, senza alcuna legittimazione, legislazione costituzionale anziché giurisprudenza costituzionale.

Era una saggia regola di prudenza, dal valore addirittura profetico. Nel corso del tempo, la Corte si è progressivamente conquistata tali e tanti spazi di incisione sull'ordinamento giuridico, elaborando di volta in volta tecniche e modi di operare sempre nuovi (dall'invenzione delle sentenze interpretative all'utilizzazione di quelle manipolative, dal ricorso ai bilanciamenti all'uso sempre più spregiudicato e “à la carte” di principi tratti dal contesto ogni giorno più ricco delle Carte nazionali e sovranazionali), da essere addirittura accusata di aver contribuito alla progressiva discesa dell'ordinamento giuridico verso gli inferi dell'anomia. Ma lo ha sempre fatto, almeno fino a tempi recenti, stando accuratamente attenta a non superare la linea rossa rappresentata dal rispetto — almeno formale — del principio della natura «costituzionalmente obbligata» delle proprie decisioni. L'art. 136 Cost. e l'art. 30 della legge n. 87/1953 costituiscono, da questo punto di vista, un imprescindibile strumento di protezione della giustizia costituzionale, la rinuncia al quale meriterebbe forse più meditate riflessioni. Qui — lo si ripete — non si sta mettendo in discussione la possibilità che, in casi particolari, la specificità della singola questione di costituzionalità all'esame della Corte possa spingere quest'ultima ad argomentare — al fine di moderare effetti eccessivamente lesivi di un principio costituzionale come quello dell'equilibrio di bilancio — la natura eventualmente “sopravvenuta” dell'illegittimità

(20) Su questo imprescindibile problema teorico della giustizia costituzionale si veda diffusamente, da ultimo, O. CHESSA, *I giudici del diritto*, Milano 2014, spec. 103 ss.

(21) Come osserva tanto acutamente quanto amaramente A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, in *Forumcostituzionale.it* 2015, p. 7, la vicenda in esame sembrerebbe averci consegnato «una Corte ormai stabilmente assisa nel trono del massimo decisore politico», stabilendo così «una rivincita, pur se tardiva e a conti fatti sterile, del pessimismo schmittiano in ordine alla reale possibilità di giurisdizionalizzare i conflitti politici senza, per ciò stesso, pervenire all'esito opposto della politicizzazione del giudice e del giudizio».

costituzionale, o la natura “provvisoria” della conformità a Costituzione, di una data norma (22). Quello che lascia perplessi è la esplicita rivendicazione che sia la Corte stessa, senza che ciò discenda da ragioni argomentate come obiettive, ad arrogarsi il potere di scegliere — attraverso la determinazione del *dies a quo* a partire dal quale la sentenza troverà applicazione presso le comuni autorità amministrative e giudiziarie — chi potrà godere, e chi viceversa non potrà godere, degli effetti della declaratoria di incostituzionalità. Non mi tranquillizza affatto l’appello, che ancora oggi come in occasione del sopra citato seminario del 1988 viene accoratamente espresso da taluni commentatori, alla moderazione, al prudente apprezzamento e al *self restraint*. Mi tranquillizza molto di più una Corte che *non abbia* quel potere, piuttosto che una Corte la quale, avendolo, decida di non utilizzarlo. Il rischio, sempre in agguato, è che la giustizia costituzionale finisca comunque per apparire (anche se non è) nient’altro che una propaggine del conflitto politico, un momento indistinguibile dell’eterna lotta per il potere, una sorta di clausewitziana «prosecuzione della politica con altri mezzi». Sarebbe il trionfo della «Corte dei poteri» (o, meglio, della Corte accomodata *fra* i poteri), in contrapposizione alla «Corte dei diritti», con il dubbio mai fugato che ogni decisione costituzionale non sia altro che «un pretesto per nascondere realtà che con la giustizia costituzionale hanno poco o nulla a che fare», mentre «i posti al tavolo della camera di consiglio siano piuttosto dei posti che parti e partiti si contendono alla tavola della grande contesa per la spartizione del potere» (23). Siamo sicuri che valga la pena correre un rischio simile, solo per aver voluto aggiungere alla propria «cassetta degli attrezzi» (24) una tecnica decisionale in più?

4. *Postilla*. Quando la redazione della presente nota era già conclusa, è stata diffusa e commentata con sorpresa su tutti gli organi di stampa la notizia che la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma contenuta nel d.l. n. 201/2011 (il c.d. “Salva Italia”), la quale aveva disposto il blocco biennale della rivalutazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il minimo. Da tale sentenza, secondo quanto riferito da autorevoli fonti governative, potrebbero derivare aggravati al bilancio dello Stato per un numero di miliardi di Euro che neppure i tecnici del ministero dell’economia e delle finanze sembrano attualmente in grado di quantificare (si parla di una cifra tra i 10 e i 15 miliardi). Non entrerà nel merito della decisione in parola, che sarà presto oggetto di ampi ed approfonditi commenti su tutte le riviste giuridiche. Mi limito ad osservare che tale ultima pronuncia non soltanto non fa alcuna applicazione di quel «potere» rivendicato con forza e orgoglio appena due mesi prima dalla sentenza n. 10/2015, ma — ciò che appare ancora più sconcertante — non spende neppure un *obiter dictum* per citarla,

(22) Per una ricostruzione generale delle categorie dell’“incostituzionalità sopravvenuta”, dell’“incostituzionalità differita”, dell’“incostituzionalità accertata ma non dichiarata”, cfr. R. PINARDI, *La Corte, i giudici*, cit., 53 ss.

(23) Così G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2005, 36 s.

(24) L’espressione è di R. BIN, *Quando i precedenti*, cit., 1.

adducendo magari le ragioni per cui, nel nuovo specifico frangente, non sarebbe possibile (o anche soltanto opportuno) esercitare la «competenza» — che la Corte ha affermato esserle propria in via esclusiva — di porre limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale al fine di «salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irreparabilmente sacrificati», e — tra questi — quello dell'equilibrio di bilancio, il quale «esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale».

Prescindiamo pure dal merito di entrambe le decisioni, che potrà essere discusso all'infinito. Ma quando a pochi mesi di distanza, di fronte a questioni che sollevano problematiche non dissimili in ordine alle loro ricadute finanziarie, l'esito appare così macroscopicamente divergente, si fa fatica a scacciare il sospetto che l'approccio sia stato — in entrambi i casi — meramente occasionale e privo della necessaria solidità sistematica (specie, volendo stare alle indiscrezioni, se si sono manifestate spaccature verticali della camera di consiglio, idonee a produrre un risultato poco meno che casuale (25)). Ma soprattutto, quando alla rivendicazione così perentoria e così energica di un potere che di sicuro non le è stato espressamente conferito — e che si vorrebbe far derivare (addirittura!) dal «ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità» — non segue una difesa nel tempo di quel principio attraverso il suo consolidamento come precedente, o quantomeno il richiamo all'esistenza di quel principio nella giurisprudenza successiva allo scopo di farne, nel tempo, un precedente, allora davvero potrebbe sembrare che ciò che è stato forse un po' troppo frettolosamente salutato come una nuova «dottrina» del governo degli effetti temporali non sia stato altro, in verità, che l'ennesimo episodio di una interminabile rapsodia, in attesa della prossima improvvisazione.

ENRICO GROSSO

(25) E dunque sempre tacciabile di essere stato dettato dalla mera prevalenza dell'opinione «politica» emersa come maggioritaria. Come è stato efficacemente osservato, «l'accusa più pesante, infamante e delegittimante che può rivolgersi a una Corte costituzionale e ai suoi componenti ... è di agire o di aver agito politicamente; accusa molto più grave di quella di sbagliare o di avere sbagliato nel decidere» laddove «la prova del carattere politico della decisione spesso la si trova proprio nelle divisioni tra i giudici» (così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 149).

La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015.

1. A ben guardare, nella sentenza n. 10/2015 si assiste a una vera e propria rimozione normativa. Il *considerato in diritto* della decisione, infatti, non cita *mai* l'art. 1, legge cost. n. 1 del 1948.

In particolare, laddove (§7) ricostruisce il quadro ordinamentale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità, tracciando i confini tra ciò che compete ai giudici e ciò che compete alla Corte costituzionale, il

principio generale di retroattività è agganciato solo agli artt. 136 Cost. e 30, legge n. 87 del 1953. Né l'omissione normativa è colmata quando poi (§8) il rivendicato potere di regolare gli effetti della propria decisione di accoglimento viene calibrato sulla vicenda in esame, decretandone un'efficacia solo *pro futuro*.

Ora, come insegna la psicanalisi, la rimozione è sempre il sintomo di un problema: il soggetto, infatti, allontana da sé ciò che non sopporta di se stesso. Analogamente, la rimozione di uno dei dati normativi che compongono «il complesso unitario» (1) della disciplina che regola gli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità, segnala *il* problema della decisione n. 10/2015.

2. Si può, infatti, anche condividere l'interpretazione data a talune categorie processuali in sentenza, che in ciò rivela un'evidente vocazione dottrinale e un altrettanto manifesta natura programmatica (2).

Così, ad esempio, per la rilevanza (art. 23, legge n. 87 del 1953), restituita alla sua originaria natura di requisito di ammissibilità unidirezionale, di esclusiva pertinenza dell'autorità remittente, strettamente inerente al solo giudizio *a quo*, estranea per questo al sindacato della Corte se non per la sussistenza di una sua adeguata motivazione (3).

Così, egualmente, per la categoria dei rapporti giuridici esauriti (art. 30, legge n. 87 del 1953), la cui individuazione è correttamente rimessa all'in-

(1) Così, testualmente, la sentenza n. 127/1966 (successivamente richiamata, dunque confermata, dalla sentenza n. 58/1967), con riferimento al combinato disposto degli artt. 136 Cost., 1 legge cost. n. 1 del 1948, 30 legge n. 87 del 1953. Quella pronuncia respinge come infondata la *quaestio* concernente l'art. 30, 3° comma, cit., perché «nel suo contenuto sostanziale, non diverge, in alcun modo, dal precetto costituzionale, come anche ritengono concordemente la dottrina e la giurisprudenza». Analogamente, la sentenza n. 49/1970 definisce «palesamente insostenibile» l'interpretazione dell'art. 30, 3° comma, cit., mirante a limitare la c.d. efficacia retroattiva delle decisioni d'incostituzionalità.

(2) Di una possibile «sentenza spartiacque» parla P. VERONESI, *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in *Forum QC*, 3 aprile 2015, 1. Di decisione «evidentemente proiettata anche sull'attività futura della Corte» parlano 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, 8, mentre 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*, ivi, 11, sottolinea la «grande novità» per il futuro della modulazione dell'efficacia temporale delle declaratorie d'incostituzionalità.

(3) Cfr., *illo tempore*, A. PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice «a quo»*, Milano 1965, 32 ss. Data la connessione tra questa lettura della rilevanza e il tema della modulabilità degli effetti temporali delle pronunzie d'accoglimento, evidente è l'influenza sul punto dell'argomentazione — ripresa quasi alla lettera — di M.R. MORELLI, *Incostituzionalità sopravvenuta e decisioni di accoglimento «dal momento in cui» (ovvero ex nunc): fumata bianca. (La sentenza-deplorazione come possibile dies a quo della illegittimità superveniens)*, in *Giust. civ.* 1988, I, 867-868.

interpretazione giurisprudenziale della specifica disciplina di settore, non trattandosi di un problema di diritto processuale costituzionale (4).

Al limite — almeno per i convinti fautori di un «innesto ragionevole della giustizia costituzionale nella nostra forma di governo» (5) — può ritenersi non implausibile anche la flessibilità *ora* (6) riconosciuta all'art. 136 Cost., il cui contenuto normativo viene trasformato da regola a principio, nel nome di una tutela della Carta fondamentale «come un tutto unitario» e della Corte «come custode della Costituzione nella sua integralità» (§7), chiamata per questo a modulare le decisioni anche sotto il profilo temporale, se in casi particolarissimi — dunque residuali, quindi eccezionali — ciò le è imposto da un corretto bilanciamento tra principi costituzionali (7). Del resto, come suggerisce la sentenza guardando ad altre Corti costituzionali, così fan tutte (8).

(4) Che i limiti opponibili all'efficacia *ex tunc* della dichiarazione d'incostituzionalità siano, «evidentemente, problemi d'interpretazione, e devono pertanto essere risolti dai giudici comuni, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali», è quanto la Consulta riconosce già nella sentenza n. 40/1970.

(5) C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano 1990, 67. Dello stesso Autore vedi, *ratione materiae*, pure, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano 1989, 39 ss.

(6) Ora, ma non in passato. Il nodo che la sentenza in commento intende sciogliere, infatti, aveva mostrato tutto il suo spessore nel conflitto interpretativo che contrappose, nella seconda metà degli anni '60, Consulta e Sezioni Unite penali della Cassazione circa gli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità (cfr. A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente"*. *Genesis, uso, implicazioni*, Milano 1994, 214-226). È il caso di ricordare che quel contrasto ermeneutico non verteva su una presunta incoerenza sistematica tra l'art. 136 Cost., l'art. 1 legge cost. n. 1 del 1948, e l'art. 30 legge n. 87 del 1953. Semmai, nasceva circa i limiti opponibili (in materia penale processuale) alla generale retroattività delle sentenze d'accoglimento, da entrambe le Corti pacificamente ammessa: cfr. le già citate sentenze nn. 127/1966 e 49/1970, e Cass. pen. S.U., 11 novembre 1965, ric. *Tarantini* (in *Scuola Positiva* 1966, 77 ss.).

(7) Condividendo tale impostazione, commentano adesivamente la sentenza n. 10/2015 R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"*, in *Federalismi.it* 2015, fasc. 4, 1 ss., e — con maggiore misura e qualche riserva — M. RUOTOLO-M. CAREDDA, *op. cit.*, 1 ss. *Contra*, invece, 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, fasc. 1, 1 ss., che critica la decisione (anche) per essersi assunta il compito di determinare la combinazione ottimale dei principi costituzionali in gioco, invece di limitarsi ad annullare quella non conforme a Costituzione stabilita dal legislatore.

(8) Che poi tale «prassi diffusa» si sia affermata in Austria, Germania, Spagna e Portogallo «indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi» (§7), è affermazione per lo meno inesatta: cfr. 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 QC*, 6 aprile 2015, 10-12. In argomento, cfr.

Ciò che fa problema — ed è un problema serio — è, invece, la possibilità di spingere tale modulazione diacronica fino alla pretesa di attribuire alla pronuncia d'illegittimità costituzionale effetti solo *ex nunc*, decorrenti dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Con ciò scardinando quella pregiudizialità costituzionale iscritta nell'art. 1, legge cost. n. 1 del 1948, laddove esige che la *quaestio* sia «rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio».

Prevedendo come regola l'accesso alla Corte in via incidentale, infatti, tale fonte costituzionale non impone di riconoscere necessariamente alle sentenze di accoglimento un generalizzato effetto retroattivo. Ma, certamente, pretende che la norma dichiarata illegittima *non trovi applicazione ai fatti oggetto del giudizio a quo*, secondo la logica che è propria dell'incidentalità del giudizio costituzionale, in ragione della quale «quel che — prima — era obbligo di sospendere e adire la Corte, diventa — dopo — divieto di applicare» (9).

3. Sotto questo profilo, salvo mio errore, si tratta di un'assoluta novità processuale per la giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 10/2015 richiama alcuni precedenti (10), in cui la Corte ha graduato gli effetti temporali di proprie dichiarazioni di illegittimità costituzionale. Ma in nessuno di questi il nesso di pregiudizialità costituzionale è stato messo in gioco come accade ora. Passiamoli velocemente in rassegna.

L'inedito problema della violazione dell'incidentalità del giudizio costituzionale è, ovviamente, estraneo alle sentenze nn. 370/2003, 13/2004 e 423/2004, perché risolvono questioni di legittimità promosse in via d'azione.

Né il problema si è posto con le sentenze nn. 501/1988, 124/1991, 416/1992, tutte decisioni di accoglimento ad efficacia retroattiva circoscritta, il cui effetto *ex tunc*, per quanto parziale, includeva comunque il giudizio *a quo*.

Quanto alle sentenze nn. 266/1988 e 50/1989, è vero che entrambe — strutturalmente — si presentano come decisioni di accoglimento operanti solo *pro futuro*, coniugando il relativo *dies a quo* con la loro data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, in ciò ricalcate dalla sentenza n. 10/2015: allora come ora, dunque, l'efficacia temporale dell'accertata incostituzionalità era rimasta fuori dal perimetro del giudizio da cui la *quaestio* era sorta. Eppure anche qui resta un'irriducibile differenza, che attiene alla relativa *ratio decidendi*. In quei due lontani precedenti, infatti, era stata accertata un'incostituzionalità *sopravvenuta* (per inerzia legislativa), che per sua stessa natura esige una coerente graduazione degli effetti temporali della relativa dichiarazione, «dal momento in cui» il contrasto con la Costituzione si è manifestato (11). Quella accertata nella sentenza n. 10/2015, invece, è un'incostituzionalità *originaria*, che accompagna la norma impugnata fin

D. BUTTURINI- M. NICOLINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli 2014.

(9) Sentenza n. 49/1970.

(10) Dimenticandone altri, come la sentenza n. 1/1991 (e la n. 398/1989): il corretto rilievo si deve alla ferrea memoria di R. ROMBOLI, *op. cit.*, 8-10.

(11) Che poi, in simili pronunciamenti, la determinazione del *dies a quo* dell'accertata illegittimità costituzionale sopravvenuta si possa prestare — caso per caso — a fondati rilievi critici è, ovviamente, tutt'altro discorso (che qui non rileva).

dalla sua entrata in vigore (12): un vizio, dunque, la cui rimozione — a rigore — non ammetterebbe alcuna crono-modulazione.

4. Se confrontata con tutti i precedenti citati, la sentenza n. 10/2015 mostra un'altra differenza, che merita di essere marcata con l'evidenziatore.

Fatta eccezione per la sola decisione n. 423/2004 (13), nelle altre occasioni in cui la Corte costituzionale ha graduato gli effetti temporali dell'accertata incostituzionalità, i dispositivi delle relative pronunce ne recano traccia, attraverso appropriate formule esplicative. Su tutte, la più eloquente è la sentenza n. 50/1989, dove l'incostituzionalità veniva dichiarata — cito dal suo dispositivo — «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, *ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti*».

Diversamente, il dispositivo della sentenza n. 10/2015 è privo di un'analoga clausola di sanatoria quanto ai rapporti pendenti, limitandosi ad affermare che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale vale «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica», mera parafrasi della regola costituzionale generale enunciata nell'art. 136, comma 1, Cost.

Conosco l'obiezione: l'assenza di una adeguata formulazione nel dispositivo della sentenza n. 10/2015 è agevolmente rimediabile ricorrendo al canone ermeneutico del c.d. principio di totalità. In realtà, interpretandone — come pure si deve fare — la parte dispositiva alla luce della sua parte motiva, emerge a mio avviso un'ulteriore anomalia nel *P.Q.M.* della sentenza n. 10/2015. La sua motivata efficacia *ex nunc*, infatti, appare incompatibile con il suo dispositivo di accoglimento: accoglimento di che cosa, è legittimo chiedersi, avendo la Corte escluso l'esistenza di un vizio di costituzionalità operante nel giudizio *a quo*? (14) Se il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ha un senso, il dispositivo della sentenza n. 10/2015 avrebbe semmai dovuto essere di rigetto per infondatezza.

Invece di celarla, questa contraddizione interna va portata alla luce, e messa a valore. Essa, infatti, ci segnala come, in realtà, la sentenza in esame riassume in sé una doppia pronuncia (che sarebbe stato bene esplicitare nel dispositivo): *di rigetto* per tutti i rapporti pendenti, ivi compreso quello principale; *di accoglimento* per tutti i rapporti futuri. Così formulato, oltre che più coerente con la sua motivazione, il *P.Q.M.* avrebbe avuto anche il merito di fotografare il carattere del tutto inedito della pronuncia assunta dalla Corte costituzionale. Nemmeno altrove, infatti, si ritrovano precedenti simili.

Forse, l'episodio giurisprudenziale più prossimo alla tecnica decisoria adottata nella sentenza n. 10/2015 è la nota pronuncia n. 360/1996, che accese il semaforo rosso alla prassi illegittima della c.d. reiterazione dei decreti legge. Anche allora, come ora, venne accertata un'incostituzionalità

(12) Come subito segnalato da M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in *Quest. Giust.*, 18 febbraio 2015, 4.

(13) Ma vale anche per il (non citato) precedente della sentenza n. 398/1989, egualmente muta nel suo dispositivo.

(14) Analogo interrogativo suggeriva la sentenza n. 266/1988 a P. CARNEVALE, *La dichiarazione di incostituzionalità sopravvenuta dell'art. 15 legge n. 180 del 1981 fra irrilevanza ed infondatezza della relativa «quaestio legitimitatis»*, in *Giur. it.* 1989, I, 1, 410.

non sopravvenuta bensì originaria (trattandosi di un vizio formale). Anche allora, come ora, la Corte costituzionale si fece carico di governare le conseguenze ordinamentali dell'incostituzionalità accertata (dichiarando salvi gli effetti dei decreti legge iterati o reiterati già convertiti o in corso di conversione). Ma, diversamente da ora, allora la disposizione impugnata non sfuggì alla mera dichiarazione d'illegittimità (come da dispositivo), assicurandosi così il suo divieto di applicazione anche nel giudizio *a quo*. Altra conferma, dunque, del tratto di novità che connota la sentenza n. 10/2015.

Novità che resiste anche nel confronto con un altro precedente da alcuni invocato (15), la sentenza n. 1/2014, incardinato su un'eccezione d'incostituzionalità dall'incidentalità più che dubbia. Ma, diversamente dalla sentenza n. 10/2015, allora la pregiudizialità costituzionale indubbiata mancava *in entrata*, non *in uscita*. Se stiamo, infatti, al seguito della sentenza n. 1/2014 nel giudizio *a quo*, la Cassazione (16) ha potuto avvalersi della dichiarata illegittimità della legge elettorale impugnata, definendo nel merito l'azione di accertamento del diritto di voto in seno alla quale la *quaestio* era sorta.

5. Stiamo discutendo, dunque, una decisione del tutto inedita. In termini di teoria generale del processo, la si può raccontare così: per la prima volta il nesso di pregiudizialità costituzionale tra giudizio *a quo* e giudizio *ad quem* viene spezzato in presenza di un vizio di legittimità *ab origine* della disposizione legislativa impugnata.

È la pregiudizialità costituzionale, dunque, ad andare in arresto cardiaco, e quando c'è un arresto cardiaco le sue conseguenze si diffondono in ogni direzione. Di esse, in dottrina, sono già state fatte pregevoli antologie (17). Per parte mia, inviterei tutti a un gioco di ruolo: immedesimiamoci, per un momento, nel nostro giudice *a quo*, la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia.

Da giudice remittente, si vede chiamato ad applicare nel giudizio principale una disposizione che la Corte costituzionale, da lui agita, ha

(15) Ad esempio, da M. BIGNAMI, *op. cit.*, 5.

(16) Cfr. sentenza n. 8878/14, dep. 16 aprile 2014, valorizzata per questo da G. BRUNELLI, *La sentenza n. 1/2014 sulla legge elettorale: una bussola (non un manuale di istruzioni) per il legislatore*, in *Studium Iuris* 2014, 1296.

(17) Il riferimento è, almeno, ai già citati Atti del Seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23-24 novembre 1988 (AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano 1989) e agli studi monografici dedicati alla medesima problematica: M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano 1993; L. MAZZAROLI, *Il giudice delle leggi tra predeterminazione costituzionale e creatività*, Padova 2000; R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano 1993; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale delle leggi*, Padova 1997; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova 2000; cui adde C. PANZERA, *Interpretare, manipolare, combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli 2013, 241-261. Chi, prima e meglio di tutti, ha elaborato — in molteplici scritti — la tipologia di sentenze dichiarative di incostituzionalità sopravvenuta è, certamente, M.R. MORELLI, *Funzioni della norma costituzionale. Meccanismi di attuazione. Procedure di garanzia. Il sistema italiano di giustizia costituzionale*, Napoli 2000, 95-111 (per un'efficace ricostruzione riassuntiva).

accertato come illegittima in motivazione e dichiarato tale nel dispositivo della propria sentenza. La sua posizione non gli lascia scampo. Se è vero che la sentenza n. 10/2015 cela — per il passato — un implicito dispositivo di rigetto, nulla impedirà a tutti gli altri giudici in analoghi giudizi ancora pendenti di reagire alla pretesa applicazione ulteriore della disposizione dichiarata illegittima, riproponendo identica *quaestio*: una decisione di rigetto, infatti, non ha efficacia *erga omnes*. Mantiene, invece, tutto il suo effetto preclusivo nei confronti del solo giudice remittente che l'ha eccitata.

E così — come in un mondo capovolto — proprio quel giudice che ha esercitato il suo diritto-dovere di promuovere l'incidente di costituzionalità sarà l'unico a doversi rassegnare ad applicare una norma illegittima (18). E dovrà farlo a danno di quella parte processuale che aveva eccepito con apposita istanza censure evidentemente fondate, fatte proprie e riprodotte «testualmente e per esteso» (§4) dalla Commissione tributaria nella sua ordinanza di rinvio (19).

6. Forse è meglio dirlo in termini generali: cancellare — con un tratto di penna — la pregiudizialità costituzionale significa inventarsi un'impossibile coesistenza tra opposti. Da un lato, l'obbligo per il giudice di sospendere il giudizio di fronte a un dubbio rilevante di costituzionalità. Dall'altro, l'obbligo per quello stesso giudice di applicare una disposizione di legge riconosciuta incostituzionale. Si ottiene così il contraddittorio risultato finale di una relativizzazione della rigidità costituzionale proprio all'interno del rapporto giuridico che — primo tra tutti (20) — ha messo in moto il rimedio esattamente predisposto per reagire alla violazione della rigidità costituzionale. Un gioco a somma zero.

C'è dell'altro. È anche il diritto ad agire in giudizio (art. 24, 1° comma,

(18) Salvo non gli si riconosca il potere di disapplicarla nel suo giudizio *a quo*: cfr. M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum QC*, 3 aprile 2015, 3. Circa il problematico seguito giurisprudenziale della sentenza n. 10/2015, cfr. R. ROMBOLI, *op. cit.*, 18-19; quanto alle sue conseguenze sugli adempimenti relativi alla c.d. *Robin Tax*, cfr. M. RUOTOLO - M. CAREDDA, *op. cit.*, 22-23.

(19) Non dovrebbe fare velo a nessuno la scarsa empatia verso la parte processuale ora in causa (essendo in gioco l'addizionale su extraprofiti petroliferi), perché i petrolieri «di oggi potrebbero essere, se cambia il vento e la crisi morde, i pensionati domani e i malati bisognosi di assistenza dopodomani» (A. MARCHESELLI, *Dalla Robin Tax allo Sceriffo di Nottingham*, in *Quest. giust.* 2015, 13 febbraio 2015, 6).

(20) Sull'opportunità di valorizzare la data della pronuncia dell'atto di promovimento, facendo decorrere da essa gli effetti temporalmente circoscritti della decisione di accoglimento, cfr. S. BARTOLE, *Elaborazioni dottrinali ed interventi normativi per delimitare l'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 121. Di più: volendo evitare penalizzazioni (ridondanti in violazione dell'art. 3 Cost.) a danno di altri giudici *a quibus* le cui ordinanze di rimessione siano state — in ipotesi — notificate con ritardo o solo più tardi, l'effetto utile del dispositivo di accoglimento potrebbe essere allargato a tutti i giudizi pendenti dove la medesima disposizione legislativa, accertata come illegittima, è stata impugnata. Si otterrebbe così anche il positivo risultato di indurre i giudici ad attivare l'incidentalità costituzionale, in luogo della pigra abitudine di limitarsi a sospendere il processo per poi rimanere, inerti, in attesa di una pronuncia costituzionale da altri eccitata.

Cost.), ad entrare in aritmia, quando una parte processuale non può beneficiare degli effetti di una decisione di accoglimento resa proprio in riferimento al suo giudizio. Tanto più se tale preclusione deriva dalla volontà soggettiva della Corte, espressa e imposta in deroga a quanto prescritto dalla volontà giuridicamente oggettiva di una fonte costituzionale (l'art. 1, legge cost. n. 1 del 1948) (21).

È un effetto collaterale che inviterei la Consulta a non sottovalutare. Come si legge nella sua epocale sentenza n. 238/2014, gli artt. 24 e 2 Cost. sono «inestricabilmente connessi a presidio della dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giurisdizione». Un diritto che — ha scritto altrove la Corte — «non si lascia ridurre a mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni» (22). Se così è, si rivela davvero un magro premio di consolazione che «gli interessi della parte ricorrente trovino comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima» (§7). Quegli interessi, allora, potrebbero cercare altrove il proprio giudice, con *chances* di successo promettenti (23).

Sullo sfondo, dovrebbe essere motivo di preoccupazione anche lo smarrimento della natura giurisdizionale del Giudice delle leggi, e non solo per il mancato corretto utilizzo delle proprie tecniche decisorie (24): ogni qual volta la Corte costituzionale opta per un dispositivo di accoglimento *pro futuro*, infatti, si nega il ruolo di giudice di norme applicate, a scapito della propria capacità d'incidere — attraverso l'effetto di annullamento retroattivo — sull'attività già compiuta dai giudici comuni. Come già altre professioni conservano denominazioni (carrozziere, liutaio, parrucchiere) che nulla hanno più a che fare con l'oggetto principale della loro attività, così accadrebbe per la Corte costituzionale, di cui residuerebbe la sola funzione di organo a controllo del legislatore (25).

7. Se veramente la strada ora intrapresa è quella di ritenere «consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale» (§7) la facoltà per il Giudice delle leggi di regolare gli effetti temporali di una sentenza di accoglimento (26), è almeno necessario non renderla *inutiliter data* per il giudice *a quo* che pure l'ha sollecitata.

(21) È la critica di fondo mossa da A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 53 ss.

(22) Sentenza n. 26/1999. Egualmente inequivoca è la sentenza n. 232/1989, ricordata per esteso da P. VERONESI, *op. cit.*, 2.

(23) Di un possibile ricorso a Strasburgo ragionano — con toni giustamente preoccupati per la conflittualità che ne potrebbe derivare tra le due Corti (EDU e costituzionale) — M. BIGNAMI, *op. cit.*, 6-7; R. ROMBOLI, *op. cit.*, 16-18; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, in *Forum QC*, 9 aprile 2015, 6.

(24) Come, peraltro a ragione, lamenta A. RUGGERI, *op. cit.*, 4.

(25) Cfr. L. ELIA, *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in questa *Rivista* 1970, 953; F. PIZZETTI-G.ZAGREBELSKY, «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nell'instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi. Milano 1972, 31 nt. 28.

(26) Per arrivare al medesimo traguardo, poteva essere intrapreso il diverso percorso dell'auto-rimessione di una *quaestio* sull'art. 30, legge n. 87 del 1953, come ipotizzato — tra altri — da R. ROMBOLI, *op. cit.*, 21-22. Strada però doppiamente impervia, per i precedenti orientati in direzione esattamente opposta (le già citate sentenze nn. 127/1966, 58/1967 e 49/1970), e per la sovraesposizione della Corte

Per quel che vale, dunque, prima di replicare in futuro lo schema della sentenza n. 10/2015, suggerirei alla Corte di pensarci sopra non sette volte ma settanta volte sette. È ancora la psicanalisi a insegnarcelo: l'oggetto della rimozione, infatti, «non si cancella, non si può abolire, non si può neutralizzare definitivamente» perché «tutto quello che viene rimosso continua a esistere, non è mai completamente dimenticato» (27). Vale anche per l'art. 1, legge cost. n. 1 del 1948.

L'invito qui formulato alla prudenza non trova appagamento nel «principio di stretta proporzionalità» evocato cautelativamente in sentenza, e declinato nel rigoroso rispetto di «due chiari presupposti» — opportunamente esplicitati nel *considerato in diritto* (§7) — necessari perché si possa derogare al principio generale di retroattività: [1] «d'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento», e [2] «la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco».

Posso tradurre? Ridotto all'essenziale, il potere rivendicato (ed esercitato) dalla Corte costituzionale incontra il solo limite dell'obbligo di una motivazione congrua (28). Ma questo è un limite che, se valicato, si rivela privo di conseguenze effettive: ai sensi dell'art. 137 Cost., infatti, contro una decisione costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione; il che preclude la possibilità di eccepirne un eventuale vizio della motivazione (29).

È il problema di sempre che ritorna: *quis custodiet custodes?* E ritorna come sempre accade ogni qual volta la Corte costituzionale ritiene «il rispetto delle regole processuali un valore “interno” all'opera di bilanciamento», quando invece ne rappresenta la cornice esterna (30). Per come la vedo io, l'osservanza della pregiudizialità costituzionale non è collocabile su uno dei due piatti della bilancia, semplicemente perché di quella bilancia è ingranaggio indispensabile al suo corretto funzionamento.

ANDREA PUGIOTTO

costituzionale (chiamata da se stessa a recitare, in commedia, sia il ruolo del giudice *a quo* che la parte del giudice *ad quem*, con l'obiettivo dichiarato di allargare i suoi stessi poteri decisorii).

(27) M. RECALCATI, *Elogio dell'inconscio. Dodici argomenti in difesa della psicanalisi*, Bruno Mondadori, Milano 2007, rispettivamente 68 e 7.

(28) Cfr. M. RUOTOLO-M. CAREDDA, *op. cit.*, 3-5, e 17-20.

(29) Anche a ritenere la decisione costituzionale astrattamente invalida, laddove — come accade con la sentenza n. 10/2015 — deroga al «canone indisponibile» dell'incidentalità, trovando così un fondamento di *mero fatto* e non già *di diritto* (così A. RUGGERI, *op. cit.*, 4).

(30) La citazione testuale è di R. ROMBOLI, *Significato e valore delle disposizioni regolanti il processo davanti alla Corte costituzionale nei più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Ass. Studi e Ricerche Parlam.*, quad. n. 2, 1992, 53. Ho già ricostruito altrove i termini del dibattito dottrinale circa il carattere — inderogabile per alcuni, flessibile per altri — delle regole del processo costituzionale: cfr. A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e “diritto vivente”*, cit., 641-650.

L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale.

1. La decisione n. 10/2015 dimostra che la questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale non è ancora risolta.

Con essa, anzi, la Corte non aiuta a chiarire né il significato, né i fondamenti e nemmeno gli eventuali limiti della retroattività, contribuendo anzi a svalutare il ruolo del diritto positivo rispetto a quello dei principi materiali di giustizia.

Nel giudicare le norme che hanno stabilito un prelievo aggiuntivo all'imposta sul reddito delle società di cui all'art. 75 del d.P.R. n. 917 del 1986 per le imprese operanti in determinati settori (tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti) che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo, la Corte ne ha riconosciuto l'illegittimità per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. (ritenendo l'irragionevolezza e irrazionalità delle disposizioni censurate), ma ha esplicitamente sancito che gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale «devono decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica».

La Corte ha quindi apertamente disposto circa gli effetti temporali della propria sentenza di accoglimento, ritenendo questa operazione non solo ammessa, ma «costituzionalmente necessaria»: ammessa, in quanto costituirebbe «una prassi diffusa» in altre Corti costituzionali europee, «indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi»; necessaria, in quanto frutto di un «ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti», «allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco».

2. Le argomentazioni della Corte, più ancora che il dispositivo della pronuncia, complicano notevolmente la questione della retroattività delle sentenze di accoglimento.

In teoria, tale questione potrebbe anche non avere ragione di porsi.

Com'è noto, l'inapplicabilità della norma dichiarata costituzionalmente illegittima comporta che tutte le questioni per la cui risoluzione tale norma è necessaria sono interessate dalla declaratoria d'illegittimità; viceversa, le vicende c.d. "esaurite" (1), ossia quelle per le quali non si presenta più la necessità di applicare la norma, restano insensibili all'inapplicabilità (con la sola eccezione delle norme penali incriminatrici).

Delle sentenze d'illegittimità, quindi, non dovrebbe predicarsi, a rigore, la retroattività, poiché non è la dichiarazione d'incostituzionalità, in se stessa, ad essere retroattiva (2); al contrario, la previsione dell'art. 30, l. n. 87

(1) In argomento, *ex multis*, v. A. PACE, *La c.d. retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale in materia di status*, in *Foro it.* 2012, V, 224 ss.; G. LOMBARDI, *Sentenza e ordinanza della Corte costituzionale*, in *Nss. D.I.*, XVI, Torino 1969, 1175 ss.; M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano 1993.

(2) In tal senso già A. PIZZORUSSO, *Coincidentia oppositorum*, in *Foro it.* 1966, II, 69.

del 1953, laddove stabilisce che l'inapplicabilità, effetto della sentenza, si verifica dal giorno successivo alla pubblicazione, esclude che la pronuncia possa esplicare effetti nel passato; è, invece, l'inapplicabilità della norma che, interessando vicende sorte nel passato, produce su di esse effetti, rendendo la sentenza apparentemente retroattiva (3).

3. Tradizionalmente, tuttavia, la questione degli effetti nel tempo (e in particolare nel passato) delle sentenze di accoglimento è trattata come il problema della loro "retroattività".

Questo problema, invero, era già stato linearmente risolto da Mortati, il quale, a proposito del rapporto fra l'art. 136 Cost. e l'art. 30, l. n. 87/1953, e negando la contrapposizione fra la legge ordinaria e la norma costituzionale, aveva chiarito che: (a) «l'art. 136 si riferisce alla vigenza e quindi non pregiudica la questione degli effetti» (4); (b) l'art. 1, l. cost. n. 1 del 1948, avendo fatto dipendere il giudizio di costituzionalità da un "incidente" sollevato in altro processo, ha inteso far valere gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità all'oggetto di quel processo, «cioè a fatti anteriori ad essa» (5); pertanto, (c) poiché la dichiarazione stessa ha efficacia *erga omnes*, quegli effetti non possono non estendersi a tutti gli altri fatti anteriori che erano regolati dalla norma che essa ha fatto venir meno, «sicché l'art. 30, lungi dall'innovare, si è limitato a rendere esplicita la volontà del costituente» (6).

Il rapporto fra l'art. 136 Cost., l'art. 1, l. cost. n. 1/1948 e l'art. 30, l. n. 87/1953 (sul quale quasi tutta la dottrina ha impostato il tema della retroattività (7)) non è però quello che maggiormente rileva a proposito della sentenza che qui si annota.

Al di là del fatto che la regolamentazione degli effetti nel tempo delle sentenze sia stabilita dall'art. 30 in funzione integrativa, esplicativa o alternativa rispetto all'art. 136 Cost., e a prescindere dalla natura giuridica

(3) Precisa G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 266, che la c.d. retroattività delle decisioni di accoglimento si riferisce esclusivamente alle situazioni e ai rapporti «susceptibili di fornire materia per un giudizio». Conseguentemente, la giustiziabilità della situazione o del rapporto non costituisce tanto un limite alla retroattività delle decisioni di accoglimento, quanto, nella prospettiva della incidentalità del giudizio di legittimità costituzionale, il presupposto perché la q.l.c. di una legge possa essere rimessa alla Corte. In questo senso v. A. PACE, *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in questa *Rivista* 2014, 4809 ss.

(4) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967, II, 1054.

(5) *Ibidem*.

(6) *Ibidem*.

(7) Per l'impostazione tradizionale (secondo cui il nesso fra l'art. 1, l. cost. n. 1/1948 e l'art. 136 è di tipo giuridico, mentre quello fra l'art. 30, l. n. 87/1953 e il predetto art. 1 è di tipo logico, cfr. F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, Milano 1962, X, 968-969; sul rapporto fra l'art. 30 e l'art. 136 Cost., v. G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 350; secondo A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano 1989, l'art. 136 rinvia a una invalidità originaria che non può che valere *ex tunc*.

o meramente “logica” del nesso fra l’art. 1, l. cost. n. 1/1948, e lo stesso art. 30, il punto cruciale è che nel vigente ordinamento giuridico italiano gli effetti temporali delle pronunce di accoglimento sono regolati dal diritto positivo.

Le norme di diritto positivo costituiscono, in questo senso, un limite al potere della Corte di disporre circa gli effetti temporali delle proprie decisioni, «effetti che dovrebbero restare in ogni caso regolati dall’art. 136 della Costituzione e dall’art. 30 della legge n. 87 del 1953» (8).

La sent. n. 10/2015, però, non riconosce questo limite, affermando non solo che è facoltà, ma addirittura che «è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l’affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro», e ritenendo anche che, in quanto fondata sulla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale, la individuazione di «ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale» è riservata alla competenza della Corte costituzionale, e solo ad essa.

La Corte richiama, al riguardo, i propri precedenti nei quali gli effetti temporali delle declaratorie d’incostituzionalità sono stati variamente modulati (le c.d. “sentenze datate” (9)), appellandosi all’esigenza di operare un bilanciamento tra i principi e i diritti coinvolti.

Tuttavia, com’è stato dimostrato (10), questi precedenti sono molto eterogenei, e riconducibili a una pluralità di fattispecie distinte, e in ogni caso non pare che essi, come neppure il ricorso al bilanciamento, possano legittimare la completa trascuratezza del diritto positivo.

4. È evidente il rinvio della sentenza in commento al c.d. «principio di gradualità», che imporrebbe alla Corte di non disinteressarsi degli effetti delle proprie pronunce quando essi «possono determinare conseguenze sconvolgenti quell’ordine e quella gradualità», nella trasformazione del diritto, che costituiscono «esigenze di rilevanza costituzionale».

Tuttavia, non solo l’intreccio fra questo principio e il ricorso alla tecnica del bilanciamento, ma il fatto stesso di far prevalere un principio materiale sul diritto positivo genera almeno due problemi: uno teorico, legato, per un verso, allo sgretolamento dei caratteri dell’ordinamento costituzionale in quanto fondato sul diritto oggettivo e, per altro verso, all’alterazione del ruolo e della funzione della Corte costituzionale; uno tecnico-giuridico, connesso alle conseguenze del contenimento degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento rispetto alla funzione giurisdizionale dei giudici di merito.

Va intanto osservato che, nella sentenza in commento, il richiamo della

(8) V. ONIDA-M. D’AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi*, Torino 1998, I, 366.

(9) Cfr. A. CERRI, *Materiali e riflessioni sulle pronunzie di accoglimento «datate»*, in questa *Rivista* 1988, 2437 ss.

(10) F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell’invalidità costituzionale della legge*, Padova 1997, 250 ss.

Corte ai precedenti giurisprudenziali di modulazione degli effetti nel tempo è, di fatto, uno stratagemma retorico.

Non soltanto perché il richiamo ai propri precedenti non è utilizzato dalla Corte come argomento per attribuire significati prescrittivi a enunciati normativi, ma soprattutto perché la casistica delle “sentenze datate” è estremamente varia, e dalla sua disamina emerge che la Corte, di fatto, non ha mai sancito la non retroattività di una propria sentenza di accoglimento sulla base di un bilanciamento fra principi.

Per esempio, con la sent. n. 266/1988 (11) la Corte adotta una dichiarazione d’incostituzionalità “parziale nel tempo”, precisando che la decisione «non tocca in alcun modo gli atti amministrativi e giurisdizionali già posti in essere in conseguenza del disposto di cui alla norma impugnata», ma ciò accade perché è considerata illegittima l’ulteriore persistenza di un disposto normativo la cui permanenza è ritenuta in contrasto con la Costituzione: il risultato è una pronuncia vicina all’illegittimità costituzionale sopravvenuta (12) ma resa, tecnicamente, attraverso una sentenza di accoglimento parziale.

Nella sent. n. 501/1988 (13) la Corte dispone effettivamente degli effetti dell’incostituzionalità, limitandoli anche nel passato (perché il *dies a quo*, individuato dalla sentenza per la decorrenza di tali effetti, è antecedente alla pubblicazione della pronuncia), ma in ragione del fatto che soltanto in quella data, essendo venuta meno la funzione perequatrice disposta da un’altra norma, la disposizione oggetto è divenuta incostituzionale; in quel caso, perciò, sebbene non fosse propriamente configurabile una incostituzionalità sopravvenuta, la Corte ha voluto individuare analiticamente il momento temporale d’insorgenza della illegittimità, senza però ricondurre questa operazione né al «principio di gradualità», né al bilanciamento (14).

(11) In questa *Rivista* 1988, 1089 ss., su cui v. S. BARTOLE, *Elaborazione del parametro ed articolazione del dispositivo in una sentenza sull’ordinamento giudiziario militare*, *ivi*, 1100 ss.

(12) Sul tema, S.P. PANUNZIO, *Incossituzionalità sopravvenuta, incossituzionalità 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*, cit.; sulle differenze tra la incossituzionalità sopravvenuta e la limitazione degli effetti nel futuro (e sui reciproci rapporti tassonomici), v. F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell’invalidità costituzionale della legge*, cit., 283 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 251.

(13) In questa *Rivista* 1988, 2361 ss., su cui v. P. CARNEVALE, *La pronuncia di incossituzionalità ad effetto parzialmente retroattivo del regime della perequazione automatica per le pensioni dei magistrati: ancora una declaratoria di illegittimità costituzionale con efficacia temporalmente circoscritta*, in *Giur. it.* 1989, 761 ss.

(14) In tal senso F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell’invalidità costituzionale della legge*, cit., 261; v. P. CARNEVALE, *La pronuncia di incossituzionalità ad effetto parzialmente retroattivo del regime della perequazione automatica per le pensioni dei magistrati: ancora una declaratoria di illegittimità costituzionale con efficacia temporalmente circoscritta*, cit., 768.

Nella sent. n. 370/2013 (15), la Corte si limita a evidenziare l'opportunità «che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti», data la particolare rilevanza sociale del servizio interessato dalla pronuncia, «relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati»; la sent. n. 13/2004 (16), invece, costituisce un caso per certi versi speculare a quello in commento, in cui la Corte non aggira il diritto positivo per modulare gli effetti nel tempo dell'accoglimento, ma (per garantire il «principio di continuità» sul piano istituzionale, legato all'esigenza di non interrompere il funzionamento del servizio di istruzione) adotta una pronuncia manipolativa che stabilisce l'illegittimità costituzionale di una norma statale nella parte in cui non prevede la cessazione della competenza amministrativa di un organo quando le Regioni abbiano attribuito, con legge, a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente.

In disparte le sentenze ascrivibili alla categoria dell'incostituzionalità sopravvenuta (17) (da tenere distinta dalla modulazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità), la decisione della Corte di far esplicitare gli effetti dell'accoglimento soltanto dal giorno della pubblicazione della sentenza in poi risulta quindi in contrasto con il diritto positivo, in forza del quale deve ritenersi esclusa dai poteri della Corte la capacità di graduare o modulare l'efficacia nel tempo delle sentenze di accoglimento (18).

Dunque la Corte, con la pronuncia in esame, ha sostanzialmente permesso le norme di diritto positivo: il richiamo al bilanciamento, infatti, non è utilizzato per superare i limiti derivanti dall'art. 30, l. n. 87/1953, ma per fondare il potere-dovere della Corte di circoscrivere gli effetti della pronuncia nel tempo.

Di qui il primo versante del problema teorico che si è enunciato: affidandosi al bilanciamento come limite alla retroattività, la Corte non ha ritenuto prevalente un principio costituzionale rispetto a un altro, ma ha considerato il bilanciamento come fondamento del proprio potere di disporre circa gli effetti della sentenza, escludendo quindi il ruolo dell'art. 30 come norma di diritto positivo che predetermina l'estensione di tali effetti.

Ritiene infatti la Corte che il potere di contenere gli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale non dipenda «dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tale potere al

(15) In questa *Rivista* 2003, 3808.

(16) *Ivi*, 2004, 318.

(17) Cfr., per es., Corte cost. n. 1 del 1991, 124 del 1991, 416 del 1992, rispettivamente in: questa *Rivista* 1991, 3 ss.; *ivi* 1991, 226 ss., con nota di R. PINARDI, *Incostituzionalità sopravvenuta e natura eccezionale della normativa denunciata (a margine di un'altra pronuncia di accoglimento solo parzialmente retroattiva)*, *ivi*, 1236 ss.; *ivi* 1992, 3921 ss., con nota di F. POLITI, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di accoglimento tra incostituzionalità sopravvenuta e giudizio di ragionevolezza*, *ivi* 3929 ss.

(18) In argomento, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 346; G. D'ORAZIO, *Il legislatore e l'efficacia temporale delle sentenze costituzionali (nuovi orizzonti o falsi miraggi?)*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 347.

giudice delle leggi», ma derivi direttamente dalla necessità di evitare che la retroattività della pronuncia (*i.e.*: l'applicazione dell'art. 30) comporti «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette».

Non si tratta, però, di un reale bilanciamento; nel bilanciamento, infatti, esiste un conflitto tra due principi che può essere risolto in due modi: o individuando la migliore proporzione possibile, oppure circoscrivendo l'ambito in cui esso assume rilevanza costituzionale, ossia individuando i confini oltre i quali la compressione di uno dei due principi non può andare oltre, a favore dell'altro; nel primo caso la Corte definisce il punto di ottimo equilibrio, nel secondo definisce il contenuto minimo essenziale dei principi, con la conseguenza che, nell'una ipotesi, dichiarerà incostituzionali tutti i significati delle disposizioni che non coincidono con quello che esprime l'ottimo equilibrio, nell'altra dichiarerà incostituzionale solo i significati che si collocano oltre quello «di confine» (19).

Nella sent. n. 10/2015, invece, «le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti» sono il fondamento del potere di limitare gli effetti dell'incostituzionalità al futuro, e il bilanciamento diventa quindi la fonte del primato della Corte rispetto al diritto positivo.

In ciò sta l'indebolimento del modello dell'ordinamento fondato sul diritto oggettivo (20), perché l'adeguatezza della decisione rispetto alla questione di legittimità è fatta discendere dalla sua idoneità a determinare risultati condivisibili secondo principi di giustizia materiale, e non dalla sua conformità alle regole di diritto positivo, le quali, costituendo invece un limite all'affermazione di quei principi, vengono semplicemente messe da parte.

È chiaro che l'esplicita affermazione della Corte circa l'irrelevanza del fatto che «la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tale potere al giudice delle leggi» tende a configurare come un'attività integrativa del diritto (volta a colmare sue eventuali lacune) quella che in realtà è la svalutazione delle norme positive.

Non solo, infatti, viene negata la necessità di una norma esplicita per attribuire alla Corte il potere di delimitare gli effetti nel tempo delle proprie sentenze, ma si dimentica che tale norma esiste e stabilisce il contrario.

S'intrecciano così questioni di politica del diritto con temi legati all'applicazione del diritto vigente.

È vero che la dottrina ha evidenziato come l'interpretazione dell'art. 136 Cost. che tende a costituzionalizzare la “generale retroattività” delle pronunce di incostituzionalità possa determinare un'eccessiva rigidità della

(19) Cfr. M. DOGLIANI, *Il ruolo della Corte costituzionale nel processo di deformalizzazione dell'ordinamento giuridico*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 11. Seminario 2000*, Torino 2001, 156.

(20) Sull'argomento cfr. ID., *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Dir. pubbl.* 2008, 1 ss.

disciplina degli effetti delle sentenze (21), venendo meno a quella “etica della responsabilità” che impone (e non solo consente) alla Corte di non limitarsi «puramente e semplicemente — cioè ciecamente — alla eliminazione della legge costituzionale, per il passato come per il futuro» (22); ma ciò ha condotto soltanto a puntualizzare (in evoluzione e parziale discostamento dalla dottrina che tende a configurare il rapporto fra l’art. 30, l. n. 87/1953 e l’art. 136 Cost. in termini di integrazione) che gli effetti retroattivi sarebbero imposti unicamente dall’art. 30, e dunque da una fonte primaria che ben potrebbe essere modificata dal legislatore (23).

In questo senso, è stato anche ipotizzato «un sistema nel quale la dichiarazione di incostituzionalità operi solo per il futuro» (24), chiarendo però che «una soluzione del genere non può certo ricavarsi nel silenzio del legislatore» (25).

In assenza di questo mutamento legislativo, l’art. 30 costituisce un limite di diritto positivo che non può essere ignorato: e ove tale limite fosse di ostacolo a garantire «le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti», l’esito non potrebbe comunque essere l’accontentamento della disposizione legislativa, e la Corte avrebbe dovuto condurre il ragionamento sino in fondo, sollevando di fronte a sé la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 30.

In effetti, già Modugno aveva rilevato che «l’art. 30 potrebbe perfino essere dichiarato illegittimo nella parte in cui esclude perentoriamente ed indiscriminatamente che la legge dichiarata incostituzionale possa applicarsi a fatti anteriori» (26).

Il *modus discensus* della sentenza n. 10 del 2015 erode invece i fondamenti di un ordinamento fondato sul diritto oggettivo, generando anche il secondo profilo del problema teorico: quello del ruolo e della funzione della Corte costituzionale.

Proprio perché «il problema di limiti della retroattività è oggi [...] un

(21) Cfr. S.P. PANUNZIO, *Incostituzionalità sopravvenuta, incostituzionalità progressiva ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 275.

(22) G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 198.

(23) Dimostra invece, argomentando con ampio ricorso ai lavori preparatori e alla dottrina antecedente all’entrata in funzione della Corte, che «già dal combinato disposto degli artt. 136 e 24 Cost. deriva, a rigor di logica, l’applicabilità a tutti i rapporti pendenti della normativa risultante dalla decisione d’accoglimento» A. PACE, *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, cit., 4812.

(24) V. ONIDA-M. D’AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi*, cit., 362.

(25) *Ibidem.* Secondo G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 52, alla Corte dovrebbe essere riconosciuto il «potere implicito» di disporre degli effetti temporali, con l’unico limite della «indisponibilità degli effetti futuri», ex art. 136 Cost.

(26) F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, 14-15.

problema di bilanciamento e dunque di ragionevolezza» (27), il fatto che la Corte escluda il rilievo del diritto positivo e ricorra all'esigenza di bilanciamento per stabilire, *contra legem*, gli effetti delle proprie sentenze comporta un riposizionamento del Giudice delle leggi verso un fronte in cui il rilievo sistematico dell'incidentalità, come caratteristica dell'accesso al giudizio di costituzionalità, si affievolisce a favore della signoria della Corte nel determinare l'efficacia delle norme nel tempo.

La stessa "cessazione di efficacia", prescritta dall'art. 136 Cost., diviene una formula indefinita, che non consente alcuna predizione circa il fatto che una disposizione dichiarata incostituzionale non possa più regolare alcun rapporto giustiziabile: e mentre si possono considerare ammissibili sentenze di accoglimento con effetti soltanto *pro futuro*, quando ciò derivi dalle «peculiarità della norma dichiarata incostituzionale» (28), così non è quando tale conseguenza discenda dall'ingresso nel dispositivo di formule linguistiche con cui la Corte pretende di disporre degli effetti nel tempo delle proprie pronunce.

Questa distinzione (che nella sentenza in commento sembra divenuta evanescente) è molto rilevante, perché consente di ammettere l'esistenza di sentenze d'incostituzionalità ad efficacia temporalmente limitata solo quando ciò derivi direttamente dall'ordinamento costituzionale, e la pronuncia della Corte costituisca, rispetto a questa fonte ordinamentale, solo una intermediazione.

5. La svalutazione del diritto positivo non è attenuata, ma anzi si enfatizza, nel richiamo della Corte «alla comparazione con altre Corti costituzionali europee — quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese».

In ciascuna di quelle giurisdizioni, infatti, è il diritto positivo (e non la prassi) a prevedere e disciplinare gli «strumenti per la modulazione — la limitazione e l'estensione — degli effetti nel tempo della dichiarazione d'incostituzionalità» (29).

Basti qui ricordare che nel modello austriaco l'art. 140 della Legge costituzionale federale austriaca attribuisce al *Verfassungsgerichtshof* i poteri di derogare ai principi generali in materia di efficacia della dichiarazione d'incostituzionalità; nel sistema tedesco il *Bundesverfassungsgericht* gode del potere di «gestione dell'efficacia della propria pronuncia, potendo scindere gli effetti *inter partes* della stessa da quelli più generali concernenti l'incom-

(27) C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione costituzionale sostanziale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 44.

(28) F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, cit., 273.

(29) G. PARODI, *Gli effetti nel tempo della decisione d'incostituzionalità: profili di comparazione*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, cit., 513; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, cit., 332 ss.

patibilità con la Costituzione della legge in questione» (30); l'art. 282 della Costituzione della Repubblica portoghese del 1976 stabilisce espressamente che «quando lo esigano ragioni di certezza del diritto, di equità o di interesse pubblico di eccezionale importanza, che devono essere motivate, il Tribunale costituzionale potrà determinare gli effetti dell'incostituzionalità o della illegittimità con una portata più limitata di quanto previsto nel primo e nel secondo comma», che stabiliscono la portata retroattiva delle pronunce.

Nel complesso, quindi, «l'attribuzione al giudice costituzionale del potere di differire nel tempo gli effetti della declaratoria d'incostituzionalità [...], o comunque di derogare (per il futuro o per il passato) alle norme sulla normale efficacia della decisione d'incostituzionalità, è disposta attraverso esplicita previsione costituzionale» (31).

6. Il versante tecnico-giuridico dei problemi sollevati dalla sentenza della Corte riguarda le difficoltà che esse genera nell'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei giudici di merito.

La soggezione alla legge stabilita dall'art. 101 comma 2 Cost. impone infatti ai giudici di applicare l'art. 30, l. n. 87/1953, nonostante la Corte costituzionale abbia rinunciato a farlo: per effetto della norma (prim'ancora che in ottemperanza della sentenza della Corte), dal giorno successivo alla pubblicazione delle decisioni di accoglimento «nessuna autorità può dare esecuzione alla norma incostituzionale» (32).

Si prospetta quindi il seguente dilemma: se, di fronte alla declaratoria d'incostituzionalità contenuta nella sentenza n. 10 del 2015, un giudice che debba risolvere una controversia facendo applicazione dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008 (disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità) debba applicare l'art. 30, e dunque ritenere inapplicabile tale norma anche nel periodo antecedente la pubblicazione della sentenza, o debba uniformarsi alla pronuncia, e dunque considerare inapplicabile la norma stessa solo da giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte.

Laddove la prescrizione contenuta nell'art. 30 inducesse i giudici alla prima opzione, gli sforzi della Corte di contenere gli effetti nel tempo della propria pronuncia risulterebbero vanificati (e così la stessa funzione adeguatrice della giustizia costituzionale).

Si verifica perciò il fenomeno che la dottrina aveva prospettato come il rischio di «contrasto tra la Corte stessa e i giudici di merito» (33).

(30) F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, cit., 337.

(31) G. PARODI, *Gli effetti nel tempo della decisione d'incostituzionalità: profili di comparazione*, cit., 519.

(32) M.R. MORELLI, *Art. 136*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 351.

(33) Cfr. S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 33; A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, retroattività parziale e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, *ivi*, 73; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costitu-*

E in questo contrasto «alla fine è il giudice comune ad avere l'ultima parola sul modo in cui operano gli effetti delle sentenze della Corte costituzionale» (34).

7. La pretesa della Corte di modulare nel tempo gli effetti delle sentenze di accoglimento contrasta, quindi, sia con il diritto positivo, sia con la «intenzione che ebbe ad ispirare» l'art. 136 Cost., che Mortati ravvedeva nella figura della disapplicazione, la quale «evita ogni rigidità nell'operatività della pronuncia della corte ai fatti anteriori ad essa, affidandola alla iniziativa delle parti interessate, o all'intervento d'ufficio del giudice quando i principi lo consentano» (35): diversamente da quanto ritenuto dalla sentenza n. 10 del 2015, graduare nel tempo gli effetti delle sentenze d'illegittimità spetta, semmai, alle parti o al giudice, non alla Corte (36).

LUCA GENINATTI SATE

zionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti, cit., 197; G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., riconosce il rischio di un contrasto con i giudici comuni, ma ritiene eccessiva la preoccupazione di un'invasione di competenza.

(34) V. ONIDA, *Problemi e falsi problemi in tema di efficacia temporale delle pronunce di incostituzionalità delle leggi*, in questa *Rivista* 1988, 2414.

(35) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1056.

(36) Sulla necessità per la Corte di mantenere una posizione intermedia tra giudice e legislatore v. già A. PACE, *Il discutibile avvio del "digitale terrestre" tra la sent. n. 466 del 2002 della Corte costituzionale e il rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica*, in questa *Rivista* 2004, 1369 ss.