



**Corte costituzionale e sentenze di accoglimento a retroattività limitata:
alla ricerca di un difficile equilibrio tra Stato sociale e sanità dei conti pubblici***

di

Ignazio Spadaro *

SOMMARIO: 1. Il TFR nel pubblico impiego di nuovo all'esame della Corte costituzionale – 2. La parabola dello Stato sociale nella giurisprudenza della Corte costituzionale – 3. Corte costituzionale e sentenze di incostituzionalità differita: da manifestazione di self-restraint a rivendica di centralità – 4. Osservazioni critiche: mancato rispetto del principio di legalità e rischi di interferenza col potere politico – 5. segue: Elevazione dell'art. 81 Cost. a "super principio" e violazione di diritti individuali – 6. Stato sociale e prospettive del sindacato di costituzionalità tra politica e diritto.

1. Il TFR nel pubblico impiego di nuovo all'esame della Corte costituzionale

Lo scorso 17 aprile si è svolta l'udienza di trattazione della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma nel 2018, degli articoli 3, comma 2, del decreto legge n. 79/1997 e 12, comma 7, del decreto legge n. 78/2010¹, i quali prevedono a vantaggio degli enti pubblici significative dilazioni nella corresponsione dei trattamenti di fine servizio ai propri dipendenti. Più precisamente, il primo fissa un termine minimo di sei mesi per la liquidazione al lavoratore, ed uno ancora più lungo, non superiore a nove, per gli eventuali eredi, mentre il secondo scandisce un piano di rateizzazione, direttamente proporzionale

* Testo, rivisitato, dell'intervento svolto al Seminario italo-spagnolo "Prospettive del costituzionalismo contemporaneo" (Murcia, 28-30 novembre 2018), in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno.

* Dottorando di ricerca in Giurisprudenza nell'Università degli studi di Catania.

¹ Decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, conv. legge 28 maggio 1997, n. 140; decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. legge 30 luglio 2010, n. 122. L'ordinanza di remissione, emessa il 12 aprile 2018 dalla II Sezione Lavoro del tribunale capitolino, figura al n. 2018/136 del relativo Registro.

all'importo. Tale disciplina, non contemplando neppure la maturazione di interessi, ed anzi espressamente ammettendo la possibilità di ulteriori ritardi della liquidazione delle somme², tende a comprimere i diritti, costituzionalmente protetti, alla retribuzione ed alla previdenza sociale (artt. 36 e 38 Cost.)³, risolvendosi, altresì, in una disparità di trattamento rispetto ai lavoratori del settore privato, i cui contratti collettivi stabiliscono tempi assai più contenuti⁴. Non stupisce, allora, che analoghe questioni di legittimità siano state già ripetutamente sollevate in passato, benché poi dichiarate manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza nei rispettivi giudizi *a quibus*⁵. Stavolta, tuttavia, le cose potrebbero andare in modo diverso, atteso che la parte attrice ha già maturato i requisiti per l'ottenimento della prestazione e un'eventuale sentenza di accoglimento avrebbe l'effetto di rendere il credito pensionistico immediatamente esigibile. Ciò, peraltro, potrebbe dare la stura ad analoghe richieste di pagamento da parte di tutti coloro che siano ancora in attesa di quanto dovuto o che, pur avendo già percepito le somme, si assumano comunque danneggiati dal ritardo.

Tale prospettiva restituisce attualità ai problemi derivanti dalle cc.dd. «additive di prestazione»⁶, nonché alle soluzioni sperimentate dalla stessa Consulta per contenerne gli effetti.

² Cfr. l'art. 3, cit., il quale tuttavia prevede per tale ipotesi l'applicazione dell'ordinario regime moratorio.

³ In generale, com'è stato evidenziato in un'interrogazione parlamentare a risposta scritta, recentemente depositata alla Camera (n. 4/01041, dell'11 settembre 2018), l'attuale disciplina consente che «per ricevere una prima parte di Tfr si possa arrivare ad attendere due anni», mentre «per vedere l'ultima rata un dipendente pubblico arrivi ad aspettare anche 51 mesi». Per una esaustiva ricostruzione del quadro normativo, invero assai complesso e stratificato, v. la circ. INPS n. 73 del 5 giugno 2014.

⁴ Per una panoramica si rinvia a R. NOBILE, *Pubblico e privato: differenze antipodali e dialoghi negati. Il caso del TFR(S) e del trasferimento della residenza all'estero dell'ex pensionato INPDAP*, in *LexItalia.it*, n. 9/2018, § 3.

⁵ V. la sent. Cost. 8 ottobre 2012, n. 223, § 10, e la sent. Cost. 15 gennaio 2014, n. 7, § 3, aventi entrambe ad oggetto – tra gli altri – l'art. 12, cit., peraltro sulla base di censure ancora più ampie di quelle addotte nell'ordinanza capitolina.

⁶ La locuzione, com'è noto, è stata addotta da L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale: ottobre 1981-luglio 1985*, in AA. VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, CEDAM, 1985, p. 314.

2. La parabola dello Stato sociale nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Riguardata nel suo complesso, la giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali presenta un andamento non lineare. Nei suoi primi anni di attività, il Giudice delle leggi adotta una certa cautela, mostrandosi, cioè, incline ad assecondare le scelte del legislatore, ora approvandole espressamente⁷, ora preservandole da eventuali “ripensamenti” dello stesso Governo⁸. E questo, beninteso, anche nelle ipotesi in cui ciò richieda un ridimensionamento, in chiave ermeneutica, delle corrispondenti garanzie costituzionali. Ad esempio, nella sentenza n. 105/1963 la Corte, pur aderendo ad una concezione del trattamento pensionistico come «retribuzione differita», riconosce ad esso un fine «essenzialmente» previdenziale, traendone elementi per ammetterne una quantificazione non perfettamente commisurata al «lavoro svolto» (art. 36 Cost.)⁹. Al medesimo periodo risale, poi, la sentenza n. 1/1966¹⁰, la quale, se da una parte censura le norme oggetto del giudizio, dall'altra riconosce la possibilità di assumere l'indebitamento a fonte di copertura finanziaria, aprendo così la strada ad un utilizzo di quest'ultimo sempre più massiccio e frequente.

A partire dagli anni Settanta e per tutto il decennio successivo, invece, mediante numerose pronunce di rigetto a contenuto monitorio (quasi sempre di “costituzionalità provvisoria”)¹¹, la Consulta intensifica il proprio *pressing* sul

⁷ Cfr. la sent. Cost. 20 giugno 1964, n. 67, sull'utilità sociale degli allora “cantieri-scuola”.

⁸ Cfr. la sent. Cost. 27 giugno 1963, n. 112, sul mantenimento del c.d. sistema previdenziale “ad isole” (A. ANDREONI, *Momenti storici delle politiche pensionistiche in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3/1989, p. 25), e la sent. Cost. 26 febbraio 1964, n. 18, sul diritto ai supplementi pensionistici per i contributi versati dopo il collocamento a riposo.

⁹ Sent. Cost. 7 giugno 1963, n. 105, § 3, inerente un'ipotesi di cumulo.

¹⁰ Sent. Cost. 7 gennaio 1966, n. 1, § 8. su cui v. almeno V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della “copertura” finanziaria nelle leggi che importano nuove e maggiori spese*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1 ss., e, tra i primi contabilisti, S. BUSCEMA, *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, in *Riv. dir. fin.*, 1966, pt. II, p. 208 ss. L'orientamento era destinato a consolidarsi: cfr., *ex multis* la sent. Cost. 6 gennaio 1987, n. 12, §§ 6-7.

¹¹ Cfr. la sent. Cost. 28 giugno 1973, n. 128, § 6, di rigetto ma recante «l'auspicio che l'attuale sistema [...] venga ulteriormente potenziato per la realizzazione di una più ampia ed effettiva sicurezza sociale», nonché, tra le «catene monitorie» (L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislative*, Padova, CEDAM, 1987, p. 87) che si succedono infruttuosamente in questa fase, quella relativa all'assunzione dei disabili psichici, iniziata con

Parlamento, affinché questo si muova nella direzione, che essa ritiene costituzionalmente obbligata, di un allargamento del *welfare* «graduale»¹², ma costante. Senonché, in diverse occasioni la prolungata inerzia delle Camere induce i Giudici a mutare ancora atteggiamento, con sentenze che, indipendentemente dalla formula usata nel dispositivo (additiva, sostitutiva, di accoglimento totale o parziale), sono accomunate dall'effetto di estendere determinate provvidenze o servizi a categorie di soggetti precedentemente escluse¹³. È emblematica dell'afflato iper-garantista che anima la giurisprudenza di questo periodo la “scoperta”, in via ermeneutica, di «nuovi diritti sociali»¹⁴, come il diritto dei disabili alla socializzazione¹⁵ o quello del minore ad una famiglia¹⁶, oltre alla qualifica di alcuni di essi come fondamentali (o “inviolabili”): è il caso, ad esempio, del diritto alla salubrità dell'ambiente¹⁷ o di quello all'abitazione (quest'ultimo, peraltro, in esito ad un consapevole *revirement*)¹⁸.

la sent. Cost. 19 febbraio 1985, n. 52, § 6, e conclusasi con l'avvertenza che «le rilevate esigenze si sono fatte più pressanti e più urgenti [...] per cui la auspicata disciplina della materia è ormai indilazionabile», sicché «se [la Corte] sarà ancora una volta chiamata ad esaminare altri incidenti nella stessa materia, [essa] non potrà sottrarsi, superate ormai le esigenze contingenti del fenomeno, ad una decisione che applichi rigorosamente i precetti costituzionali» (sent. Cost. 30 novembre 1988, n. 1088, seguita infatti dalla sent. 31 gennaio 1990, n. 50, di accoglimento).

¹² M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl. Agg.*, vol. V, 2012, p. 264, individua proprio nella «gradualità» dell'attuazione costituzionale, ma anche in un implicito divieto di *reformatio in peius* (anticipato già con la sent. Cost. n. 112/1963, cit.) l'argomento centrale delle sentenze emesse, in *subiecta materia*, nel corso degli anni Settanta.

¹³ C. SALAZAR, *Diritti sociali ed equilibrio finanziario in alcuni orientamenti della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 409, prospetta una «“Corte-supplente” rispetto al “legislatore assente”». Nello specifico v. *ex multis*, oltre a quelle richiamate nelle note subito successive e senza alcuna pretesa di completezza, le sentt. Cost. 6 maggio 1987, n. 154; 4 giugno 1987, n. 226; 8 luglio 1987, n. 286; 28 ottobre 1987, n. 431; 10 dicembre 1987, nn. 559 e 561; 11 dicembre 1987, n. 575; 4 luglio 1988, n. 822; 30 novembre 1988, n. 1086; 15 dicembre 1988, n. 1144; 22 febbraio 1989, n. 81.

¹⁴ Lo osserva, in particolare, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., p. 268. Sul tema v. in generale F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, *passim*, e, anche per i successivi sviluppi, S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Gr. Pisa*, n. 3/2012, p. 8 ss.

¹⁵ Sent. Cost. 3 giugno 1987, n. 215, § 7.

¹⁶ Sent. Cost. 1° luglio 1986, n. 198, § 7 e sent. Cost. 10 febbraio 1988, n. 183, § 4, cui cfr. già la sent. Cost. 29 gennaio 1981, n. 11.

¹⁷ V. la sent. Cost. 22 maggio 1987, n. 210, § 4.2, cui *adde* poi le sentt. Cost. 17 dicembre 1987, n. 641, e 30 dicembre 1987, n. 617.

¹⁸ Sent. Cost. 11 febbraio 1988, n. 217, § 5.1, e sent. Cost. 24 marzo 1988, n. 404, § 3 (cui cfr. i precedenti richiamati *ibid.*, § 4).

Sul crinale degli anni Novanta, la vivace reazione del mondo politico¹⁹ e la presa di coscienza di alcune distorsioni²⁰ cui i suddetti orientamenti avevano dato luogo hanno inducono la Corte a tornare, almeno in parte, sui propri passi. Riconosciuto il «risanamento della finanza pubblica» come «valore costituzionalmente tutelato»²¹, essa lo giudica suscettibile di bilanciamento con i diritti individuali, la cui concreta attuazione sarebbe, quindi, doverosa solo nei limiti della «possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie»²². Allo stesso tempo, la Corte ammette che solo al Parlamento spetta, dopo aver misurato «le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili», decidere come «rapportare mezzi a fini», ossia fissare i limiti entro cui ciascun diritto sociale sia concretamente «giustiziabile»²³. È evidente che tale orientamento comporta una riduzione degli spazi del sindacato di costituzionalità, il quale – afferma, infatti, la Consulta – potrebbe censurare le sole scelte regolatorie che intacchino i diritti nel loro «nucleo essenziale»²⁴. Non è un caso che proprio in questi anni si faccia strada l'idea secondo cui, allorché la Corte rilevi discriminazioni nel godimento dei diritti

¹⁹ V. in particolare le polemiche con gli allora Ministri del Tesoro, ricordate da F. DONATI, *Le ripercussioni delle pronunce giurisdizionali sull'equilibrio di bilancio*, in AA. VV., *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 599-600.

²⁰ Già nel 1983, pur difendendo l'atteggiamento interventista assunto in quegli anni dal Collegio, il suo Presidente aveva ammesso che potessero ingenerarsi «risultati opposti ai propositi», di tipo assistenzialistico e neocorporativo (L. ELIA, *La giustizia costituzionale nel 1982*, p. 20, in www.cortecostituzionale.it).

²¹ In questi termini, facendosi portavoce della rinnovata sensibilità dell'intero Organo, il suo Presidente *pro tempore* F. SAJA, *La giustizia costituzionale nel 1989*, in *Foro it.*, 1990, vol. CXIII, pt. V, p. 68.

²² Sent. Cost. 26 settembre 1990, n. 455, § 3, cui cfr. la fortunata locuzione “diritti finanziariamente condizionati”, elaborata da F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni 80*, in ID. (a cura di), *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 30.

²³ Sent. Cost. 16 maggio 1989, n. 252, § 3, cui cfr. poi le sentt. Cost. 5 maggio 1993, n. 243; 27 aprile 1994, n. 169; 22 marzo 1995, n. 99; 15 aprile 1996, n. 121.

²⁴ Così, con particolare riferimento al diritto alla salute, la sent. Cost. 6 luglio 1994, n. 304, § 5. La possibilità di limitare la garanzia costituzionale al solo contenuto “minimo” o “irriducibile” dei vari diritti sociali sembra divenire il *leit-motiv* della giurisprudenza successiva, specie nel nuovo millennio: M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., p. 281. La stessa è stata peraltro ritenuta una mera «formula retorica», dagli esiti comunque discrezionali, da I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 1/1998, p. 1312.

sociali, essa possa rimediare in modo speculare a quanto fatto in precedenza: mediante, cioè, un livellamento «al ribasso»²⁵.

3. Corte costituzionale e sentenze di incostituzionalità differita: da manifestazione di self-restraint a rivendica di centralità

La maggior sensibilità della Corte costituzionale per le ricadute erariali delle proprie pronunce, testé evidenziata, non si è tradotta in un radicale abbandono delle additive di prestazione, di cui, anzi, anche in anni recenti si sono registrati alcuni esempi: si pensi alla sentenza n. 213/2016²⁶, che ha esteso ai conviventi *more uxorio* di disabili gravi i medesimi permessi lavorativi retribuiti già previsti per l'assistenza al coniuge, oppure alla n. 275/2016²⁷, in tema di trasporto pubblico degli studenti disabili. Cionondimeno, essa ha indotto il Giudice delle leggi ad intensificare il ricorso alle additive di principio²⁸, oltre che ad elaborare un nuovo schema decisionale: la limitazione, *pro praeterito*, degli effetti delle sentenze di accoglimento²⁹. Entrambe queste tipologie di pronunce, infatti, pur rientrando nel

²⁵ Sent. Cost. 6 settembre 1995, n. 421, § 4, in tema di previdenza sociale, nella quale si legge che l'«evoluzione della coscienza sociale» e la «grave crisi della finanza pubblica» rendono «sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore». Essa, invero, fa concreta applicazione di un principio anticipato già dalle sentt. Cost. 29 maggio 1995, n. 219, e 10 febbraio 1994, n. 62, oltre che da diverse ordinanze emesse nei due decenni precedenti, ma fino a quel momento – per stessa ammissione della Corte – scarsamente valorizzato.

²⁶ Sent. Cost. 5 luglio 2016, n. 213, su cui v. almeno S. MANGIAMELI, *Una sentenza sul crinale tra il diritto di assistenza e l'omologazione della famiglia di fatto*, in *Giur. cost.*, n. 5/2016, p. 1672, e R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 213/2016*, in *Foro it.*, n. 11/2016, pt. I, p. 3381 ss.

²⁷ Sent. 19 ottobre 2016, n. 275, annotata, tra gli altri, da L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, p. 2339 ss., e E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Cons. online*, n. 1/2017, p. 119 ss.

²⁸ Per la definizione delle additive di principio quali «varianti 'miti' delle additive di prestazione» v. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Riv. AIC*, n. 4, p. 8.

²⁹ V., anzitutto, la sent. Cost. 8 marzo 1988, n. 266, annotata da S. BARTOLE, *Elaborazione del parametro e di articolazione del dispositivo in una sentenza sull'ordinamento giudiziario militare*, in *Giur. cost.*, n. 3/1988, p. 110 ss., e la sent. Cost. 21 aprile 1988, n. 501, su cui v. ancora ID., *Ancora sulla delimitazione degli effetti temporali di decisione di accoglimento (in materia di pensioni di magistrati)*, in *Giur. cost.*, n. 6/1988, p. 2370 ss. Tra le prime pronunce di questo genere emanate nel nuovo millennio v. invece le sentt. Cost. 17 dicembre 2003, n. 370, e 18 dicembre 2003 (dep. 2004), n. 13, oltre ovviamente alla sentenza n. 10/2015, su cui v. subito nel testo.

genus delle «sentenze di spesa»³⁰, risultano finanziariamente meno impattanti delle additive di prestazione “semplici”: le prime perché, come opportunamente osservato in dottrina³¹, generano «meri effetti contabili», la cui concreta quantificazione resta rimessa al legislatore; quelle «temporalmente manipolative»³² perché, pur generando «obblighi costituzionali di spesa» in sé perfetti, fanno salvi i rapporti pendenti e consegnano, inoltre, a Governo e Parlamento un certo margine di tempo per il reperimento delle relative coperture.

Con particolare riguardo alle sentenze di incostituzionalità differita, che costituiscono oggetto delle presenti riflessioni, deve anzitutto segnalarsi un parziale mutamento della *ratio* ad esse sottesa. L'*excursus* giurisprudenziale poc'anzi operato sembra suggerire che la modulazione degli effetti temporali dei dispositivi di accoglimento si sia storicamente affermata come manifestazione di *self-restraint* nei confronti del potere politico e, in particolare, della funzione di indirizzo politico-economico propria di Governo e Parlamento. Senonché, l'impressione che si è tentati di trarre dalla prima pronuncia in cui tale orientamento è stato compiutamente argomentato, la n. 10/2015, è alquanto diversa. In tale occasione, infatti, il Giudice delle leggi, mentre ha fatto solo un fugace riferimento all'intenzione di evitare la «necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva»³³, quale conseguenza delle maggiori spese derivanti dalla naturale retroattività dell'annullamento, si è invece ampiamente soffermato sulla rivendica

³⁰ La locuzione è di uso comune in dottrina: cfr. di recente R. PINARDI, *La Consulta e il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Forum Quad. cost. rass.*, settembre 2015, p. 1, e M. RUOTOLO - M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla cd. Robin Tax*, in *Riv. dir. trib.*, n. 10/2015, p. 490. Per l'analoga etichetta «decisioni “che costano”» v. invece, *ex aliis*, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl. Agg.*, vol. V, 2012, p. 267, e R. ROMBOLI, *Il problema delle sentenze costituzionali “che costano” e il segreto della camera di consiglio*, in *Foro it.*, n. 6/2015, p. 1867 ss.

³¹ L. PALATUCCI, *La concezione dei diritti finanziariamente condizionati nel periodo del suo consolidamento: una inattesa estensione del welfare state costituzionale nel settore sanitario*, in AA. VV., «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, ESI, 2006, p. 667.

³² L'espressione è utilizzata, tra gli altri, da R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 167 ss., e S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 38.

³³ *Ibid.*, § 8.

del proprio ruolo di «custode» della Carta fondamentale «nella sua integralità», desumendo, *in primis*, proprio da questo dato il «compito» di «evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge determini [...] effetti ancor più incompatibili con la Costituzione»³⁴. Il riferimento è, nel testo della sentenza, alle ipotesi in cui la caducazione della norma incostituzionale, operando *ex tunc*, sacrificerebbe «irrimediabilmente» altri interessi meritevoli di tutela, tra cui, per l'appunto, la sanità dei conti pubblici.

Invero, non sembra che ai fini della decisione abbia avuto un peso determinante l'inserimento, nell'art. 81 Cost., dei principi di equilibrio di bilancio (comma 1) e sostenibilità del debito pubblico (comma 2). Certo, nella sentenza n. 10/2015 essi vengono puntualmente invocati a sostegno della irretroattività del dispositivo, ma la Corte mostra di ritenerli soltanto «riaffermati» dalla legge cost. n. 1/2012, anziché introdotti nell'ordinamento *ex novo*³⁵. E in effetti, allorché si getti uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale in tema di diritti sociali, difficilmente il biennio 2013-2014, di entrata a regime della novella, potrebbe assumersi a vero e proprio spartiacque: le sentenze di incostituzionalità differita avevano fatto la propria comparsa quasi trent'anni prima e, comunque, anche in epoca successiva non sono mancate decisioni in cui i Giudici hanno applicato scrupolosamente i parametri costituzionali senza preoccuparsi dei relativi «costi»³⁶.

4. Osservazioni critiche: mancato rispetto del principio di legalità e rischi di interferenza col potere politico

Alla modulazione temporale delle sentenze di accoglimento sono stati mossi, anche in anni recenti, tre ordini di critiche.

Il primo attiene alla stessa spettanza, alla Corte, di un tale potere. Sul piano esegetico diversi Autori hanno infatti evidenziato il difetto di qualsiasi previsione

³⁴ *Ibid.*, § 7, che *in parte qua* riprende a sua volta la sent. Cost. 13/2004, § 4, cui cfr., *mutatis mutandis*, l'analoga soluzione adottata, nella giurisprudenza amministrativa, dalla sent. Cons. St. 10 maggio 2011, n. 2755.

³⁵ *Ibid.*, § 8.

³⁶ Sul tema v. A. CIANCIO, *La Corte costituzionale*, in AA.VV., *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2018, pp. 606-607).

in tal senso³⁷, stante, anzi, la contrarietà espressa dapprima dall'Assemblea costituente e, poi, dal Parlamento³⁸. Del resto, in presenza di una sentenza di accoglimento l'effetto caducatorio non è formalmente disposto dal Collegio, bensì deriva dal divieto di applicazione di norme illegittime, posto ai giudici comuni direttamente dalla legge (art. 30, co. 3, legge n. 87/1953, attuativo dell'art. 136 Cost.)³⁹; divieto al quale soltanto lo stesso legislatore potrebbe, quindi, derogare⁴⁰. Secondo parte della dottrina⁴¹, sarebbe la stessa Corte ad ammettere, implicitamente, tale limite alle proprie attribuzioni allorché, volendo differire nel

³⁷ Lo ricordano, tra gli altri, G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, UTET, 1994, p. 157, e, nel quadro di una vivace critica alla sentenza n. 10/2015, anche R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum Quad. cost. rass.*, aprile 2015, p. 3. In giurisprudenza, ne ha ricavato un argomento a favore della propria "ribellione", al termine del giudizio che aveva occasionato la sent. Cost. 10/2015, la sent. Comm. trib. Reggio Emilia 14 maggio 2015, n. 217, § 4 *in fine*, su cui v. almeno A. MORELLI, *Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15)*, in *Cons. online*, n. 2/2015, p. 482 ss., e M. LIGUORI, *I postumi della sentenza 10/2015 nei giudizi di merito: questioni di prospettive*, in *Forum Quad. cost. rass.*, maggio 2016, p. 6 ss.

³⁸ Proprio la necessità di un intervento legislativo per il conferimento di un siffatto potere modulatorio alla Corte fu lamentata dall'allora presidente A. LA PERGOLA, *La giustizia costituzionale nel 1986*, Roma, 12 febbraio 1987, pp. 18-19, in *www.cortecostituzionale.it*. Su quanto richiamato nel testo v. poi G. PARODI, *Art. 136*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, UTET, 2006, p. 2665.

³⁹ V., tra gli altri, A. M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 43; G. SILVESTRI, *Legge*, cit., p. 156; G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 259; R. BIN, *Quando i precedenti*, cit., p. 4. Ben si comprende, allora, perché F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 968, definisca le sentenze di accoglimento «pronunce di accertamento con effetti costitutivi», mentre G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, p. 157, ravvisi un ossimorico «accertamento costitutivo».

⁴⁰ La tesi, già autorevolmente sostenuta 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 anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 54, è stata di recente ripresa e ampliata da C. DOMENICALI, *Chi decide gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità? Le soluzioni della Corte costituzionale prima e dopo la sentenza n. 10/2015*, in *St. iuris*, n. 11/2015, p. 1273. I termini della questione non mutano se, anziché intendere l'art. 30 l. 87/1953 di interpretazione autentica dell'art. 136 Cost., lo si ritenga, invece, portatore di una disciplina distinta e complementare (cfr., anche per ulteriori rinvii, *ibid.*, p. 1272, e R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, p. 612): ciò, infatti, pur tendendo a riconoscere un fondamento costituzionale solo agli effetti *pro futuro* dell'incostituzionalità, lascerebbe comunque intatta l'inapplicabilità delle norme illegittime ai rapporti pendenti, stante la citata regola di fonte primaria.

⁴¹ Lo osserva S. PANIZZA, *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, in *Forum Quad. cost. rass.*, aprile 2015, p. 2.

tempo gli effetti delle proprie decisioni di accoglimento, ricorre a dispositivi formalmente identici a quelli utilizzati nelle “normali” ipotesi di incostituzionalità sopravvenuta⁴². Ciò, infatti, costituirebbe una consapevole forzatura⁴³, poiché il caso in cui un mutamento delle circostanze, di fatto o di diritto, renda incostituzionale una norma che fino a quel momento non lo era (incostituzionalità sopravvenuta) è diverso da quello in cui un atto sia, invece, illegittimo *ab origine* e, ciononostante, si ritenga preferibile prolungarne l’applicabilità ai rapporti sorti prima di una certa data (incostituzionalità differita). Quanto, poi, alla generale funzione di garanzia rivestita dalla Corte costituzionale, sul piano argomentativo essa merita probabilmente di essere ridimensionata rispetto al peso, decisivo, che le è riconosciuto nella sentenza n. 10/2015⁴⁴, specie in ordine alla possibilità di desumerne «poteri impliciti»⁴⁵. Occorre, infatti, tenere presente che la Consulta, se da una parte non è l’unica “custode” della legalità costituzionale, cui è altresì deputato, altresì, il Presidente della Repubblica, dall’altra non può neppure elevarsi a “giustiziera”. Al contrario, la disciplina delle sue attribuzioni consente che queste siano esercitate solo in ipotesi tassative e circoscritte: si consideri, oltre al

⁴² Cfr., con riferimento alla sentenza n. 10/2015, l’analisi di V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Riv. AIC*, n. 1/2016, pp. 2-3.

⁴³ A. RUFFINO, *Tendenze evolutive del sindacato incidentale di legittimità costituzionale, fra tecniche di giudizio e clausole decisorie extra ordinem (in margine alla vicenda della pubblicità dei processi tributari)*, in *Giur. cost.*, n. 1/1989, p. 290, vi ravvisa un «ingegnoso escamotage»; analogamente A. PISANESCHI, *Determinazione dei limiti alla retroattività della decisione costituzionale di accoglimento: potere del giudice costituzionale o del giudice ordinario?*, in *Giur. cost.*, 1989, pt. I, p. 300 e F. POLITI, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale nel recente dibattito dottrinale*, in *Giur. cost.*, n. 2/1991, p. 2934, cui adde, da ultimo, F. GALLARATI, *La Robin Tax e l’«incostituzionalità d’ora in poi»: spunti di riflessione a margine della sentenza n. 10/2015*, in *Federalismi*, n. 19/2015, p. 12. Più in generale, pare significativo che R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale*, cit., p. 616, qualifichi solo le prime come decisioni di illegittimità sopravvenuta «in senso stretto».

⁴⁴ Cfr. criticamente S. PANIZZA, *L’argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, in *Forum Quad. cost. rass.*, aprile 2015, p. 2.

⁴⁵ In questo senso G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., p. 47 ss., cui adde, seppur con varie sfumature, C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, ibid., p. 39 ss.; M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni ‘90*, ibid., p. 105 ss.; V. ONIDA, *Considerazioni sul tema*, ibid., p. 335 ss.

generale richiamo operato in tal senso dall'art. 1 della legge cost. n. 1/1953⁴⁶, al carattere tipico e non officioso dei giudizi (art. 134 Cost. e art. 2 l. cost. 1/1953), all'espresso divieto di valutazioni politiche (art. 28 l. 87/1953), alla necessaria corrispondenza tra chiesto e pronunciato (con la sola eccezione, a sua volta puntualmente prevista dall'art. 27 l. 87/1953, della c.d. incostituzionalità consequenziale).

Sotto altro profilo, alcuni giuristi⁴⁷ hanno fondatamente osservato che la irretroattività dell'annullamento tende a frustrare quel caposaldo del diritto processuale costituzionale dato dalla incidentalità dei giudizi di legittimità, ex art. 1 legge cost. n. 1/1948: una pronuncia efficace solo *pro futuro* è, infatti, per definizione priva di influenza su un procedimento, come quello *a quo*, incentrato su rapporti già pendenti. Sul piano dogmatico, ciò sembra particolarmente gravido di conseguenze, atteso che proprio la scrupolosa osservanza delle norme di procedura, nella misura in cui favorisce un controllo politico "diffuso" sul corretto svolgimento della funzione, tende a compensare il parziale *deficit* di legittimazione democratica insito negli attuali meccanismi di selezione dei giudici costituzionali⁴⁸. Controllo che, invero, sembra viepiù opportuno alla luce della mancanza di

⁴⁶ Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, a norma del cui primo articolo «La Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali».

⁴⁷ La critica è condivisa, tra gli altri, da A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, pp. 636 ss.; R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Cons. online*, n. 1/2015, p. 229; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum Quad. cost. rass.*, giugno 2016, p. 6.

⁴⁸ V. in particolare G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 105 ss., che ravvisa nel rispetto delle regole di procedura l'unico argine possibile alla arbitrarietà delle decisioni; 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 Quad. cost. rass.*, aprile 2015, p. 3; M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, p. 690, che ha ravvisato, altresì, una precisa relazione col principio di uguaglianza formale.

qualsiasi di possibilità di “verifica” delle decisioni, ad esempio in sede impugnatoria⁴⁹.

Infine, giova ricordare che la sentenza che accoglie una certa questione di legittimità, al pari di qualunque altra sopravvenienza, non spoglia Parlamento e Governo del potere-dovere di assicurare il riparto ottimale delle risorse disponibili, scegliendo, ogni volta, tra le innumerevoli combinazioni possibili. Si tratta di una prerogativa che costituisce, anzi, il tratto caratterizzante della stessa funzione di indirizzo politico e che proprio la “supplenza” regolatoria della Corte, con i relativi *distinguo* cronologici, contribuirebbe a comprimere⁵⁰. In quest’ottica, sembra pertanto condivisibile la critica di chi ha ritenuto che, limitando la retroattività delle proprie pronunce allo scopo di conseguire un risparmio di spesa, il Giudice delle leggi si carichi «di un compito che non [gli] compete»⁵¹, finendo, altresì, per esercitare un sostanziale «potere costituente»⁵².

5. segue: Elevazione dell’art. 81 Cost. a “super principio” e violazione di diritti individuali

Ancora con riguardo alla sentenza n. 10/2015 e, più in generale, al differimento degli effetti dell’annullamento, parte della dottrina ha criticato il rigore con cui la Corte ha mostrato di interpretare il nuovo art. 81 Cost. Quest’ultimo, infatti, se da una parte richiama l’attenzione delle Camere sulle esigenze di contenimento della spesa, dall’altra prevede espressamente che l’equilibrio di bilancio sia perseguito

⁴⁹ Sui potenziali problemi di credibilità sociale delle decisioni rese da organi di unica (o di ultima) istanza cfr. A. CIANCIO, *A proposito dell’ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2010, p. 741, la quale ne desume la necessità, per la Corte, di evitare bruschi *overruling*.

⁵⁰ Ne è convinta 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*, n. 1, p. 2 ss.

⁵¹ G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale.*, cit., p. 5. Nello stesso senso già R. ROMBOLI, *L’«obbligo» per il giudice*, cit., p. 16; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, pp. 2-3; S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore “Senzaterra”*, in *Cons. online*, n. 1/2015, p. 234.

⁵² In questi termini A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità*, cit., p. 638, il quale definisce addirittura «mostruosa» l’indicazione, rivolta dalla Corte al giudice *a quo*, di applicare la norma di cui essa aveva appena accertato l’invalidità.

tenendo conto del complessivo «ciclo» economico, ammettendo, inoltre, il ricorso al debito qualora ciò sia necessitato da «fasi avverse» o «eventi eccezionali», con l'unica condizione che attorno a tali decisioni maturi una convergenza politica particolarmente ampia. In altre parole, l'attuale disciplina conserverebbe una buona dose di elasticità, lasciando spazio al confronto tra opposte visioni politico-economiche, nessuna delle quali sarebbe *a priori* impraticabile né, tantomeno, obbligata⁵³.

La ricostruzione dell'art. 81 Cost. come insieme di regole essenzialmente procedurali e rivolte, per di più, al decisore politico, se da un canto non impedisce di assumere la stabilità finanziaria, secondo quanto ha fatto la Corte, a «valore» in sé⁵⁴, dall'altro ne stempera la coerenza per un organo di ben diverse natura e funzioni quale è, appunto, il Giudice delle leggi⁵⁵. Ciò è tanto più vero in corrispondenza di pronunce, come quelle in esame, in cui la tutela piena del suddetto interesse passa addirittura per la «sostanziale disapplicazione»⁵⁶ di una regola di diritto positivo (la non applicabilità, nel giudizio principale, delle norme dichiarate incostituzionali). Va da sé, poi, che un ipotetico bilanciamento solo eccezionalmente potrebbe lasciar prevalere la sanità dei conti pubblici sui bisogni della persona umana, dal momento che nell'attuale forma di Stato la prima costituisce solo un «mezzo» per il soddisfacimento dei secondi⁵⁷. A quest'ultimo

⁵³ Lo evidenziano, tra gli altri, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., p. 273; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *ASTRID rass. online*, n. 3/2013, p. 41 ss.; D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi*, cit., pp. 27-28, cui *adde*, nel quadro di un'analisi complessiva, F. SAIITO, «Costituzione finanziaria» ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore»*, in *Riv. AIC*, n. 1/2017, p. 17 ss.

⁵⁴ Sul punto v., pur con qualche perplessità, A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, pp. 13-14.

⁵⁵ V. sul punto R. BIN, *Quando i precedenti*, cit., pp. 3-4, e soprattutto M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, novembre 2013, p. 32 ss., in *www.cortecostituzionale.it.*, cui *adde*, seppur con riferimento al testo previgente, già C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *ID.*, *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 964.

⁵⁶ T. F. GIUPPONI, *La Corte e il «suo» processo*, in *Forum Quad. cost. rass.*, 2015, p. 6; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale*, cit., p. 622.

⁵⁷ Cfr., sul versante – per così dire – giurisprudenziale, il decreto con cui la Procura contabile campana il 24 maggio 2013 ha archiviato il procedimento a carico di amministratori che avevano sfiorato alcuni vincoli di spesa per assicurare la continuità del servizio scolastico (v. M.

proposito, anzi, potrebbe apparire quantomeno singolare l'ipotesi di un organo di garanzia costituzionale che, pur riconoscendo la sussistenza di un certo *vulnus* alla sfera giuridica dell'individuo, anziché rimuoverlo, tenda non solo a stabilizzarne gli effetti, ma addirittura ad aggravarli, aggiungendo, cioè, alla lesione dell'interesse sotteso allo specifico parametro violato anche quella dei diritti alla tutela giurisdizionale e alla uguaglianza formale⁵⁸. Dal momento, poi, che questi ultimi figurano nel testo della Convenzione EDU (artt. 6 e 14), eventuali censure da parte di Strasburgo porrebbero Parlamento e Governo dinanzi ad un dilemma: o richiamare i giudici comuni, mediante espresse disposizioni normative, alla disapplicazione *in parte qua* delle sentenze di incostituzionalità differita, con conseguente apertura di un delicato conflitto istituzionale, oppure disconoscere la suddette condanne, con tutte le ricadute che ciò avrebbe sul versante, pur costituzionalmente sensibile, delle relazioni diplomatiche⁵⁹.

6. Stato sociale e prospettive del sindacato di costituzionalità tra politica e diritto

Quanto sin qui evidenziato sembra suggerire l'opportunità di un definitivo abbandono della manipolazione temporale delle sentenze di accoglimento, in parallelo, magari, ad un intervento normativo che preveda meccanismi di raccordo formale tra Corte e Legislatore: si pensi, ad esempio, alla possibilità di introdurre pronunce di mera incompatibilità, sul modello tedesco, oppure di contemplare, in seno ai regolamenti delle Camere, corsie preferenziali per disegni legislativi la cui approvazione sia stata espressamente sollecitata dai Giudici⁶⁰. Ciò avrebbe il

MORVILLO, *Un caso "di scuola": la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio*, in *Riv. AIC*, n. 4/2013, p. 1 ss.). In dottrina, cfr. invece il concetto di "bilanciamento ineguale" (ripreso anche da M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., p. 274 e nt. 661), pur con l'avvertenza, ad opera di S. SCAGLIARINI, *La Corte*, cit., p. 236, che, specie in periodi di crisi economica, esso non dev'essere «assolutizzato», poiché «l'equilibrio finanziario è esso stesso garanzia dei diritti».

⁵⁸ Così A. PACE, *Effetti temporali*, cit., pp. 59-60; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale*, cit., p. 614; S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 237.

⁵⁹ Sulla «garanzia costituzionale» di cui gode l'attività diplomatica *ex art. 87 Cost.* v. la sent. Cost. 12 giugno 1979, n. 48, § 3, sulle relative immunità giurisdizionali.

⁶⁰ Va segnalata, al riguardo, la soluzione, ancora diversa, prospettata dal DDL Lanzillotta (A.S. 1952, XVII legislatura), laddove esso consentiva al Governo di attuare le sentenze produttive di

vantaggio di restituire al giudizio di costituzionalità il carattere prettamente tecnico che gli compete e che, invece, rischia di restare offuscato dall'attuale tendenza della Consulta a farsi carico delle potenziali ricadute socioeconomiche delle decisioni⁶¹.

Tanto premesso in prospettiva *de iure condendo*, deve comunque segnalarsi che nel breve termine un mutamento della giurisprudenza non sembra comunque probabile, per almeno tre ragioni. Anzitutto, per la difficoltà di individuare formule decisorie alternative, capaci, cioè, di conseguire un adeguato equilibrio tra Stato sociale e sanità dei conti pubblici senza impingere nelle medesime censure testé richiamate. Ad esempio, esclusa *a priori* l'utilità di ricorrere a sentenze di rigetto o inammissibilità a contenuto monitorio, stante il seguito legislativo «quanto mai scoraggiante»⁶² da esse avuto in passato, qualora la Corte a facesse salva l'efficacia retroattiva dell'accoglimento nel giudizio principale, da un canto supererebbe, sì, le perplessità della dottrina sul mancato rispetto dell'incidentalità, ma dall'altro finirebbe per aggravare la discriminazione tra le parti nel suddetto procedimento e tutti gli altri consociati⁶³.

Anche l'eventualità di una sentenza additiva avente ad oggetto l'art. 30 l. 87/1953, con la quale la Corte si auto-attribuisca il potere in discorso agendo

debiti fuori bilancio nei limiti dei "tempi" e delle "modalità" compatibili, tra gli altri, col novellato l'art. 81 Cost. Quanto alle previsioni contenute negli odierni regolamenti camerali (artt. 139 reg. Sen., 108 reg. Cam.), esse appaiono largamente insoddisfacenti, esaurendosi nel mero "esame" delle pronunce (al Senato, solo se di accoglimento, con conseguente esclusione proprio di quelle monitorie).

⁶¹ Cfr. in questo senso A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo*, cit., p. 103 ss., e 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*, n. 4/2015, pp. 1 ss., cui *adde* già A. PACE, *Effetti temporali*, cit., p. 53, secondo il quale le ricadute inopportune di determinate sentenze di accoglimento, pur formalmente corrette sotto il profilo tecnico-giuridico, costituiscono «ostacoli politici» al sereno svolgimento della giustizia costituzionale.

⁶² Ha lamentato, al riguardo, un'esperienza «quanto mai scoraggiante» L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Forum Quad. cost. rass.*, aprile 2015, p. 4, cui *adde*, per constatazioni analoghe, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., p. 267; M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in *Quest. Giust.*, febbraio 2015, § 5; D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra Legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *Cons. online*, n. 1/2016, p. 223.

⁶³ V. in quest'ordine di idee A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità*, cit., p. 3, e successivamente E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 357.

direttamente sul dato normativo, seppur autorevolmente sostenuta⁶⁴, appare tutt'altro che agevole. E infatti, ammesso che una tale questione possa essere davvero rilevante per la definizione di un giudizio di costituzionalità⁶⁵, resta il fatto che l'articolo 30 ha funzione interpretativa o, comunque, di immediata attuazione dell'art. 136 Cost.⁶⁶, rispetto al quale l'art. 81 Cost. è pari ordinato e non può, quindi, assumersi a parametro. Peraltro questa lettura, escludendo l'operatività della norma incostituzionale (anche) nel giudizio *a quo*, pare l'unica in grado di superare il difetto di coordinamento altrimenti configurabile tra la cessazione di efficacia «dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», testualmente prevista dall'art. 136, e il carattere incidentale dei giudizi di legittimità, di cui al summenzionato art. 1 l. cost. 1/1948.

Ed ancora, anche a voler accogliere la tesi di chi apre ad una irrilevanza *ex post* della questione di legittimità, osservando che il legislatore ne prescrive la verifica solo *ex ante* (ai fini, cioè, del vaglio di ammissibilità)⁶⁷, non può comunque trascurarsi che la sospensione obbligatoria del giudizio dinanzi al giudice *a quo*, ex art. 23, co. 2, l. 87/1953, non si giustifica se non come corollario dell'incidentalità. D'altronde, è la stessa Corte ad aver che contraddirebbe la «relazione necessaria che intercorre fra giudizio incidentale e giudizio principale l'ipotesi in cui la

⁶⁴ Così F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Effetti temporali*, cit., p. 14, ripreso poi da R. ROMBOLI, *L'«obbligo» per il giudice*, cit., p. 21 ss., e da M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum Quad. cost. rass.*, aprile 2015, p. 2.

⁶⁵ Al riguardo, nutre seri dubbi P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2015, p. 401, il quale rimarca la natura meramente certatoria del giudizio di costituzionalità (perplexità da ultimo condivisa, sembra, da R. PINARDI, *Il problema dell'impatto della declaratoria d'incostituzionalità alla luce del ruolo della Corte nel sistema*, in *Riv. Gr. Pisa*, n. 2/2017, p. 36).

⁶⁶ In questo senso la sent. Cost. 15 dicembre 1966, n. 127, § 6. In dottrina, v. almeno A. CIANCIO, *La Corte costituzionale*, cit., p. 599, e, anche per ulteriori rinvii, G. PARODI, *Art. 136*, cit., p. 2654 ss.

⁶⁷ La tesi, già prospettata da M. R. MORELLI, *Declaratoria di illegittimità «dal momento in cui»*. *Genesis e fondamento di una nuova tipologia di decisioni costituzionali di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 522, è stata accolta dalla stessa Corte nella cit. sentenza n. 10/2015, § 7.

⁶⁷ Sent. Cost. n. 232/1989, § 4.1, cit.

sentenza emanata nel giudizio incidentale non possa trovare applicazione nel giudizio incidentato che l'ha provocata»⁶⁸.

La seconda ragione per cui un accantonamento della tecnica decisoria in esame appare poco probabile attiene all'esigenza di rispettare i parametri di bilancio restrittivamente fissati a livello europeo, i quali, oltre ad aver ispirato la stessa novella dell'art. 81 Cost., godono di autonomo rilievo sul versante interno dell'ordinamento a norma degli artt. 11 e 117, co. 1, Cost.⁶⁹. Su questo piano, anzi, la riduzione dei margini di ulteriore spesa "consentita", derivante dal carattere espansivo dell'indirizzo di politica economica elaborato dall'attuale Governo⁷⁰, potrebbe indurre la Corte, allorché essa si trovi a vagliare indebite compressioni di diritti "che costano" (si ricordi la questione del TFR nel pubblico impiego, da cui le presenti riflessioni hanno preso le mosse), ad adottare maglie ancora più strette che in passato rispetto all'entità delle ricadute atte a giustificare – in ipotesi – l'irretroattività del dispositivo.

In terzo luogo, ed infine, giova considerare che la sentenza n. 10/2015 si colloca in un quadro più ampio, ancora non del tutto delineato ma in cui sembra comunque riconoscibile un rinnovato protagonismo della Corte costituzionale non solo nei confronti del Parlamento, ma anche sui versanti internazionale ed europeo: si pensi, rispettivamente, ai noti interventi in tema di legge elettorale, peraltro attuati a costo di una tendenziale forzatura in punto di ammissibilità⁷¹; al

⁶⁸ Sent. Cost. n. 232/1989, § 4.1, che tuttavia si riferiva all'efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia.

⁶⁹ A questo profilo, del resto, accenna la stessa Corte nella sentenza n. 10/2015, cit., § 8.

⁷⁰ Sul contenuto della legge 30 dicembre 2018, n. 145 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021») v. la *Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021*, p. 23 ss., redatta dalla Ragioneria generale dello Stato, nel cui sito Internet è reperibile (www.rgs.mef.gov.it). In dottrina, cfr. sinteticamente G. M. SALERNO, *La legge di bilancio per il 2019 tra vincoli europei e rivendicazioni sovraniste: una questione di metodo*, in *Federalismi*, n. 1/2019, p. 3 ss.

⁷¹ Sentt. 4 dicembre 2013 (dep. 2014), n. 1, e 25 gennaio 2017, n. 35, su cui v., anche per i cospicui rinvii dottrinali, G. TARLI BARBIERI, *Le oscillazioni della Corte tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo*, cit., p. 371 ss., e V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Riv. AIC*, n. 1/2018, p. 5 ss. Per ulteriori esempi giurisprudenziali v., invece, M. D'AMICO, *La*

disconoscimento di carattere vincolante alla giurisprudenza EDU non ancora consolidata, nonché all'applicazione del sindacato di costituzionalità a tutte le consuetudini *ex art. 10 Cost.* (anziché, come si riteneva in passato, soltanto a quelle formatesi successivamente al 1° gennaio 1948)⁷²; ed ancora, all'introduzione di nuove eccezioni alla immediata disapplicazione del diritto interno incompatibile con quello europeo⁷³. Per contro, la circostanza che nella sentenza n. 10/2015 la limitazione degli effetti caducatori sia frutto di una "ordinaria" operazione di bilanciamento sembra aprire la strada ad un ricorso, ad essa, sempre più disinvolto. Né ciò potrebbe essere scontatamente evitato dalla circostanza, evidenziata nella medesima pronuncia, che il potere di modulazione temporale degli effetti sarebbe esercitabile soltanto a valle di un attento giudizio di proporzionalità⁷⁴. L'assenza di un'istruttoria formale, infatti, rende tale giudizio altamente discrezionale⁷⁵.

Sul piano pratico, una diminuzione delle pronunce caducatorie in ambiti particolarmente sensibili, come quello finanziario, potrebbe derivare dal rallentamento dei tempi processuali, così da garantire alle Camere un certo

Corte costituzionale oggi fra problemi nuovi e antiche esigenze, in R. ROMBOLI (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 157 ss.

⁷² Sentt. Cost. 14 gennaio 2015, n. 49, § 7, e 13 gennaio 2016, n. 36, § 8, su cui v. rispettivamente R. CONTI, *La CEDU assediata? (osservazioni a Corte cost. sent. n. 49/2015)*, in *Cons. online*, n. 1/2015, p. 181 ss., e P. LAI, *La Consulta bacchetta il legislatore del 2012: al processo Pinto non si applicano le soglie stabilite per i giudizi ordinari*, in *Giust. amm.*, n. 4/2017, p. 1 ss., cui cfr. più in generale, A. RUGGERI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Oss. cost.*, n. 1/2018, p. 10 ss.

⁷³ Il riferimento è all'ipotesi in cui il giudice comune ravvisi un contrasto con diritti individuali previsti, oltre che dalla Carta di Nizza, anche dalla Costituzione italiana (sent. Cost. 7 novembre 2017, n. 269, § 5.2), nonché all'insistenza con cui la Consulta ha ritenuto lesiva di diritto interno, anziché, come prospettato dalla Corte di Lussemburgo, dello stesso diritto europeo, l'applicazione di norme dell'UE incompatibili con le tradizioni costituzionali comuni, prescrivendo di conseguenza i giudici a sollevare la relativa questione per violazione dei controlimiti (sent. Cost. 10 aprile 2018, n. 115, § 8). Su questi temi, all'interno di una letteratura oramai sterminata, v. almeno A. RUGGERI, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Cons. online*, n. 3/2018, p. 488 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Roma locuta, causa finita?'. Spunti per un'analisi di una recente 'actio finium regundorum', in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale?*, in *Federalismi*, n. 15/2018, p. 1 ss.; A. ANZON DEMMING, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei 'controlimiti'*, in *Forum Quad. cost. rass.*, febbraio 2018, p. 1 ss.

⁷⁴ Sent. Cost. 10/2015, cit., § 7.

⁷⁵ Cfr. ampiamente l'opinione di G. A. FERRO *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 302 ss., favorevole all'introduzione di una compiuta disciplina delle acquisizioni probatorie nel «processo costituzionale».

marginale di tempo, entro cui modificare le norme in odore di incostituzionalità. Invero, tale soluzione, già nota ai commentatori ma emersa formalmente soltanto lo scorso mese di novembre⁷⁶, pur essendo idonea ad evitare quella “politicizzazione” dei giudizi che costituisce uno dei maggiori rischi delle sentenze temporalmente manipolative, non è priva di inconvenienti: essa, infatti, finisce inevitabilmente per gravare su interessi costituzionalmente rilevanti, quali la certezza del diritto e l’effettività (celerità) della tutela giurisdizionale. Pertanto, è auspicabile che, diversamente da quanto accaduto per i “moniti” del secolo scorso, a tali nuove aperture il Parlamento presti la debita attenzione.

⁷⁶ Al riguardo v. rispettivamente, con riferimento alla sentenza n. 10/2015, S. SCAGLIARINI, *Il tempo della Corte. L’uso del fattore temporale nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tra «effettività» e «seguito» della decisione*, in AA. VV., *«Effettività» e «seguito»*, cit., p. 197 ss., nonché la nota ord. Cost. 24 ottobre 2018, n. 207 (dep. 16 novembre 2018) sul caso Cappato, con la quale il Collegio ha differito di circa undici mesi la trattazione della questione di costituzionalità dell’art. 580 c.p., sollevata dalla Corte di assise di Milano il 14 febbraio dello stesso anno (n. 2018/43 del Registro degli atti di promovimento), al fine di «consentire [...] al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa» (ossia, modificare la disciplina attuale, di cui la medesima pronuncia ha chiaramente prospettato l’illegittimità). Su quest’ultima pronuncia v., limitatamente ai profili procedurali, A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l’ircocervo costituzionale (a margine della ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato)*, in *Cons. online*, n. 3/2018, p. 572 ss.; M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un’ordinanza ad incostituzionalità differita*, ottobre 2018, § 1 ss., in *www.questionegiustizia.it*; M. PICCHI, *“Leale e dialettica collaborazione” fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale*, in *Oss. fonti*, n. 3/2018, p. 9 ss.; G. RAZZANO, *La Corte costituzionale sul caso Cappato: può un’ordinanza chiedere al Parlamento di legalizzare il suicidio assistito?*, in *Dir. fond.*, n. 1/2019, p. 3 ss.