

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

XVII Legislatura

### **Disegno di legge A.S 1952 - Norme relative all'istruttoria e alla trasparenza dei giudizi di costituzionalità**

di iniziativa dei Senatori Lanzillotta, Guerrieri Paleotti, Albano, Bertuzzi, Caleo, Cantini, Cardinali, Cirinnà, Cuomo, Esposito, Fabbri, Favero, Fedeli, Ferrara, Ichino, Orrù, Pezzopane, Puppato, Russo, Saggese, Sangalli, Scalia, Tomaselli, Valdinosi, Zanon

ONOREVOLI SENATORI. - La recente sentenza n.70 del 2015 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme relative al blocco dell'indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo contenute nel cosiddetto decreto "Salva Italia" (D.L. n. 201 del 2011), ha suscitato non pochi interrogativi nell'opinione pubblica, allarme nel Governo, nel Parlamento e nell'Unione europea, forte dibattito tra i costituzionalisti e tra gli economisti. Nel dichiarare l'incostituzionalità della predetta norma, la sentenza ha rimesso al Governo la determinazione della nuova soglia al di sotto della quale dovranno essere garantite la integrale o parziale indicizzazione delle pensioni per mantenerne, nel tempo, il potere di acquisto. Tuttavia, avendo la sentenza carattere retroattivo, gli oneri a carico del bilancio saranno molto consistenti.

Non si intende qui affrontare il merito della pronuncia per interrogarsi se, ad esempio, la Corte non avrebbe dovuto svolgere una valutazione più ampia del contesto normativo in cui la singola norma è inserita. Sarebbe stato forse opportuno tenere presente che il decreto "Salva-Italia" era stato approvato da Governo e Parlamento in una fase drammatica della nostra storia recente nella quale l'andamento della finanza pubblica, con l' aumento esplosivo degli spread sui tassi di interesse dei titoli del nostro debito pubblico, aveva concretamente messo a rischio la tenuta del nostro sistema finanziario facendo intravedere come un'opzione molto realistica quella del default dello Stato italiano. Evento devastante che avrebbe messo in discussione non tanto l'indicizzazione delle

pensioni, quanto l'intero sistema previdenziale. Ed era stato in quel momento che, proprio con il decreto "Salva-Italia", con il sostegno di una larghissima maggioranza parlamentare, a tutte le fasce sociali e a tutte le categorie economiche erano stati chiesti enormi sacrifici in termini di aggravii fiscali, eliminazione di contributi pubblici, riduzione delle retribuzioni, taglio degli investimenti, con una distribuzione dell'onere economico e sociale degli interventi ritenuta severa ma equa dal punto di vista politico. E anche per questo si potrebbe ricordare che l'articolo 28 della legge n.87 del 1953 sottolinea che il controllo di legittimità costituzionale "...esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sul potere discrezionale del Parlamento".

Ma la questione che nella sentenza n. 70/2015 ha sollevato le maggiori perplessità (si vedano, tra gli altri, i commenti di A. Barbera, S. Cassese, V. Onida, S. Ceccanti, A. Baldassarre) non attiene tanto alle specifiche norme dichiarate incostituzionali, ma ha carattere generale e riguarda l'equilibrio che anche il giudice costituzionale deve garantire tra i diritti tutelati dalla Costituzione da una parte, e i vincoli e i principi che la Costituzione stessa pone in materia di bilancio dall'altra parte; vincoli e principi che sono anch'essi posti per assicurare la sostenibilità del soddisfacimento dei diritti costituzionali nel medio e lungo periodo. Dunque diritti costituzionali a prestazioni e a tutele pubbliche ( affermati nella Parte I della Costituzione) non assoluti ma relativi, da graduare nella misura e nel tempo del loro soddisfacimento in modo tale da risultare in equilibrio rispetto agli altri valori costituzionali protetti dall'art.81 Cost.

La discussione non è nuova: la introdusse per primo alcuni decenni fa il prof. Valerio Onida (oggi Presidente emerito della Corte Costituzionale) seguito da altri studiosi e da numerose riflessioni interne alla stessa Corte. Considerazioni poi enunciate dalla Corte stessa per la prima volta in modo compiuto con la sentenza n.260/1990<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ad esempio nel Seminario del 23-24 novembre 1988 sugli effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale, che vide la più autorevole dottrina pronunciarsi sul tema, Carlo Mezzanotte affermò che *"esistono principi che possono fungere da limite al normale retroagire delle sentenze di accoglimento (pensiamo all'articolo 81 Cost. interpretato secondo la sua ratio che è quella del mantenimento dell'equilibrio finanziario, o all'articolo 97 che pone il valore del buon andamento della pubblica amministrazione)"*, invitando

Dopo di allora la giurisprudenza costituzionale è stata ondivaga sul punto e in talune occasioni le pronunce della Corte si sono tradotte in forti aggravii di spesa.

Ora però la questione deve essere affrontata diversamente alla luce delle modifiche introdotte all'articolo 81 della Costituzione con la legge costituzionale n.1 del 20 aprile 2012. Si tratta di norme che hanno costituzionalizzato l'obbligo del pareggio di bilancio e il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare nuove spese o minori entrate. Tali disposizioni, che peraltro derivano dai vincoli che lo Stato italiano ha volontariamente assunto con la sua partecipazione all'Unione Europea (artt.11 e 117 primo comma Cost.), non interpretano solo un mero principio contabile, ma introducono anche un principio di equità tra generazioni che è violato ogni volta che per finanziare una spesa si produce maggiore debito che graverà sulle future generazioni. Il che è in particolare vero per la spesa corrente il cui vantaggio viene

---

quindi la Corte in piena autonomia a utilizzare tecniche decisionali (sentenze interpretative, manipolative, additive) coerenti con questo obiettivo. Zagrebelsky, a fronte degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale aventi incidenza sull'articolo 81 osservava che l'articolo 81 *"dovrebbe addirittura condurre a escludere totalmente le decisioni di incostituzionalità che inducano una estensione della spesa. Al ripristino dell'eguaglianza violata ben si può immaginare che, nell'ambito della spesa complessiva prevista e tenuta ferma, si provveda a un intervento perequativo anche retroattivo che per integrare a favore di alcuni parallelamente sottragga parzialmente ad altri"*. Concludendo il Seminario, Valerio Onida rilevava giustamente che *"quello della copertura finanziaria è un problema che riguarda anche il futuro; anche quando la sentenza della Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge, la quale non prevede la copertura di una spesa, solo per il futuro, una possibile compromissione del principio dell'art. 81 Cost. si verifica ugualmente, perché l'art. 81 prescrive che ogni determinazione legislativa, la quale comporti, anche per il futuro, nuove spese, deve indicare i mezzi per farvi fronte. Il problema è dunque più ampio che non quello delle delimitazioni per il passato degli effetti delle sentenze della Corte; e riguarda la domanda se, e in che limiti, da pronunce di incostituzionalità possano derivare vincoli finanziari per lo Stato, non accompagnati dalle determinazioni che solo il legislatore può adottare in ordine alle risorse da impiegare"*. Si veda per tutti la ricostruzione della vicenda in Groppi T., *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in *"L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale : atti del Convegno di Imperia, 12-13 maggio 1995"*, a cura di Pasquale Costanzo Torino, Giappichelli, 1995.

immediatamente consumato dai beneficiari di tali spese scaricandone il peso finanziario sui giovani di domani; ed è ancora più vero se le spese finanziate a debito attengono ad un sistema previdenziale che i giovani oggi finanziano con i loro contributi ma di cui rischiano di non beneficiare se il sistema non sarà ricondotto e mantenuto entro limiti di sostenibilità finanziaria. Dunque, l'equità che la legislazione deve assicurare non ha più carattere di staticità (equità delle misure tra categorie sociali nel momento in cui si legifera) ma si configura come equità dinamica che deve proiettarsi sugli effetti futuri che la legislazione che oggi viene emanata deve garantire tra le diverse fasce della popolazione, facendosi carico anche di quelle più giovani la cui rappresentanza politica è, peraltro, generalmente più debole delle altre in quanto composta di cittadini che non hanno diritto di voto.

Come è noto, dopo l'introduzione di questo principio in Costituzione è stata rafforzata la procedura di approvazione dei documenti annuali di bilancio cui concorrono Governo e Parlamento sul piano interno e, a livello europeo, la Commissione europea che approva il livello programmatico dei saldi che devono disegnare il rientro del deficit in una prima fase e, successivamente, la stabilizzazione del pareggio di bilancio, oltre alla graduale riduzione del debito. Nella procedura europea viene inoltre verificata la credibilità delle misure attraverso cui il Paese intende realizzare gli obiettivi programmatici. Ogni variazione dei livelli di deficit e di debito definiti dai documenti di bilancio, potranno essere consentiti solo se determinati dagli effetti del ciclo economico e/o da cause eccezionali (grave recessione economica o eventi fuori dal controllo dello Stato quali calamità naturali) e sulla base di una procedura rafforzata (art. 6, c.3, della legge 24 dicembre 2012, n.243) che prevede l'approvazione dei nuovi saldi a maggioranza qualificata delle Camere e una ulteriore valutazione da parte della Commissione europea. Se, invece, gli obiettivi non risultassero confermati a causa della inefficacia delle misure adottate allora si aprirebbe una procedura di infrazione con pesanti sanzioni e con ulteriori vincoli al bilancio che inciderebbero inevitabilmente sulla possibilità di attuare manovre espansive di sostegno all'economia. Inoltre se risultasse che il quadro di finanza pubblica definito di anno in anno è precario e instabile perché le misure adottate per perseguire quegli

obiettivi rischiano di essere messe in discussione da altri organi dello Stato, verrebbe meno la nostra credibilità nei confronti delle istituzioni europee e la nostra affidabilità nei confronti dei mercati con inevitabili conseguenze sul costo del debito pubblico. Dunque, tutto il sistema istituzionale deve essere vincolato al rispetto formale e sostanziale dei vincoli derivanti dal nuovo art. 81 e direttamente collegati alla nostra appartenenza all'Unione europea. Per queste ragioni tali vincoli non possono essere ignorati, a nostro avviso, neppure dalla Corte costituzionale.

D'altra parte la consapevolezza delle implicazioni del nuovo quadro costituzionale è stata di recente riconosciuta dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n 10/2015 con cui, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della Robin Hood tax, ha disposto la non retroattività della dichiarazione di legittimità costituzionale proprio in virtù dell'impatto che, diversamente, si sarebbe determinato sul bilancio dello Stato.

Per questo il presente disegno di legge interviene, tra l'altro, sul comma 3 dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n.87, il quale prevede che le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, esplicitando un principio già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, e cioè la facoltà per la Corte stessa di disporre una diversa modulazione dell'efficacia nel tempo della decisione a tutela di altri principi costituzionali.

A tal proposito è il caso di ricordare quanto sottolineato dalla Corte in occasione della sentenza 10/2015: *"...deve osservarsi che [...] 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. 260/1990, 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."*

La soluzione che qui si propone non impedisce effetti retroattivi alle pronunce della Corte Costituzionale ogni qualvolta esse producano effetti sui bilanci ma offre alla Corte stessa la possibilità di attenuare e/o eliminare l'impatto finanziario che emerge dal rafforzamento dell'istruttoria prevista dal presente disegno di legge. Per le motivazioni di ordine costituzionale qui esposte si ritiene che i riflessi del nuovo art. 81 debbano essere esplicitati nei giudizi di costituzionalità delle leggi predisponendo gli strumenti conoscitivi di cui la Corte ha bisogno per avere piena consapevolezza e poter quindi valutare, di volta in volta, in piena autonomia e indipendenza, l'equilibrio da realizzare tra i principi dell'art. 81 e quelli contenuti nelle altre disposizioni costituzionali.

A tal fine il presente disegno di legge inserisce nella legge che disciplina il funzionamento della Corte costituzionale alcune disposizioni con le quali si dà la facoltà alla Corte stessa di disporre ordinanze istruttorie ed acquisire dati e informazioni<sup>2</sup>; in particolare si prevede che, allorché la soluzione della questione di costituzionalità possa implicare maggiori oneri o minori entrate per i bilanci pubblici, la Corte, anche su richiesta dell'Avvocatura generale dello stato o del rappresentante della Regione

---

<sup>2</sup>Per un approfondimento si rimanda a Groppi T., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè 1997.

interessata, ha la facoltà di chiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio una relazione sugli effetti finanziari dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto del ricorso.

Come è noto l'Ufficio parlamentare di bilancio è stato istituito proprio dalla legge 243 del 2012 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art.81, sesto comma, della Costituzione. Il Capo VII di tale legge istituisce e disciplina un "organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio". Tra i suoi compiti l'Ufficio Parlamentare di bilancio (come la legge denomina tale organismo che tuttavia è totalmente indipendente dal Parlamento) "...effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:.....b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti di maggior rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosectore, e l'osservanza delle regole di bilancio; d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo (art.18, comma 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 243)".

Si tratta cioè , per la Corte, di acquisire gli elementi necessari a valutare le leggi sotto il profilo della tutela dei diritti e dei valori presidiati dall'art.81 della Costituzione. In tal modo la Corte giudica, oltre che sulla base degli elementi forniti da una delle parti del processo (lo Stato o una Regione), di cui è stato rilevato il potenziale conflitto di interessi (si veda al riguardo l'intervista al Presidente Criscuolo su La Repubblica, 23 Maggio 2015, pag. 2-3), anche tenendo conto delle valutazioni di un organismo indipendente e scientificamente autorevole. Di conseguenza i giudici potranno decidere avendo ben presente anche le implicazioni rilevanti ai fini del rispetto dell'art. 81 cost. e, in particolare, del principio di sostenibilità del debito che, come si è in precedenza sottolineato, è strettamente correlato all'art. 3 della Costituzione, in base al quale va garantita l'equità e la non discriminazione dei cittadini in ragione della loro età.

La proposta di legge, nel modificare la legge di funzionamento della Corte Costituzionale, introduce inoltre "l'opinione dissenziente" nei giudizi della Corte Costituzionale. Come noto la questione della sua introduzione nel nostro ordinamento, posta per primo da Costantino Mortati proprio in

sede di approvazione della legge 87 del 1953, è da tempo discussa dalla dottrina<sup>3</sup>. Si ritiene che i tempi siano maturi per l'introduzione di questo istituto, che responsabilizza ciascun giudice costituzionale, aumenta la trasparenza della discussione, anche nei confronti dell'opinione pubblica, e riduce il rischio di pronunciamenti non organici o addirittura contraddittori. Si prevede dunque che i giudici dissenzienti possano esporre i motivi del loro dissenso in opinioni pubblicate in calce alla sentenza.

Con l'articolo 2 si propone poi la modifica del comma 13 dell'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica. Come si ricorderà tale disposizione, già contenuta nell'articolo 11-ter della legge 468 del 1978, poi reintrodotta dalla riforma del 2009 (L. 196/2009) prevede che Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, e che la medesima procedura si applica nel caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

Ora anche tale disposizione va precisata e aggiornata alla luce dei Trattati europei e degli articoli 81 e 97, primo comma, modificati per recepirne i principi. Infatti se da una parte con la presente proposta di legge non si è ritenuto di intervenire legislativamente sugli effetti temporali delle sentenze costituzionali, se non esplicitando la facoltà della Corte di modulare nel tempo la loro efficacia e introducendo una più approfondita istruttoria che consenta alla Corte di acquisire tutti gli elementi conoscitivi utili ad operare il necessario bilanciamento di valori e principi tra loro (apparentemente) in conflitto, rimane tuttavia sul Governo e sul

---

<sup>3</sup> Sull'opinione dissenziente il dibattito dottrinario è stato ampio e articolato; tra i favorevoli, si ricordano tra gli altri Stefano Rodotà, Antonio Baldassarre che provò ad introdurla durante la sua Presidenza, Gaetano Silvestri, Aldo Corasaniti, Ugo Spagnoli. Oltre a C. MORTATI (a cura di), *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, Milano, 1964, si veda per una ricostruzione A. ANZON (a cura di), *L'opinione dissenziente*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 novembre 1993, Milano, 1995.

Parlamento la responsabilità di ricondurre anche gli effetti delle sentenze entro il quadro delle regole - europee e costituzionali - definite dagli artt. 81 e 97, 1 comma della Costituzione.

Di conseguenza la novella del citato articolo 17 comma 13 della legge n.196 del 2009, che qui si propone, specifica che, ove sulla base di una specifica relazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio risulti che da sentenze definitive degli organi giurisdizionali e della Corte Costituzionale possano derivare oneri finanziari non contabilizzati nei bilanci, il Governo assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di procedere all'esecuzione delle sentenze con modalità e tempi che ne assicurino la coerenza con gli articoli 11, 81, 97 primo comma e 117 primo comma della Costituzione.

In conclusione, con queste puntuali modifiche alla legge n. 87, che recepiscono istanze da tempo oggetto di riflessione e anche precisi sviluppi autonomamente intrapresi dalla giurisprudenza costituzionale, si intende rafforzare il ruolo e la legittimazione del giudice delle leggi. In un sistema giuridico sempre più complesso il giudice costituzionale, più degli altri giudici, deve infatti cercare di conoscere in modo compiuto gli effetti delle sue pronunce. Il rafforzamento della fase istruttoria che si propone, come anche la regolamentazione della cosiddetta opinione dissenziente, renderanno più ricche e argomentate le motivazioni delle decisioni. Sarà così più trasparente l'itinerario attraverso il quale il libero convincimento dei giudici si forma; più aperto al necessario controllo dell'opinione pubblica. Da ciò, da motivazioni più ricche supportate di argomenti forti, solidi e convincenti non potrà che risultare rafforzata - ne siamo persuasi - la legittimazione della Corte.

## **Disegno di legge**

### **Art. 1**

*(Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87)*

1. Alla legge 11 marzo 1953, n. 87, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 13, dopo il primo comma inserire il seguente: «La Corte dispone altresì ordinanze istruttorie ed acquisisce dati e informazioni. Allorché la soluzione della questione di costituzionalità possa implicare maggiori oneri o minori entrate per i bilanci pubblici, la Corte, anche su richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato o del rappresentante della Regione interessata, ha facoltà di chiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio di cui all'art. 16 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 una relazione sugli effetti finanziari dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto del ricorso.».

b) all'art. 16, dopo il terzo comma inserire il seguente: «I giudici dissenzienti possono esporre i motivi del loro dissenso in opinioni, che sono pubblicate in calce alla sentenza.».

c) al terzo comma dell'art. 30, aggiungere infine le seguenti parole: «, salvo che la Corte non disponga una diversa modulazione dell'efficacia nel tempo della stessa decisione, a tutela di altri principi costituzionali.».

## **Art. 2**

*(Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n.196)*

1. Sostituire il comma 13 dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n.196 con il seguente:

«13. Il Governo, allorché sulla base di una specifica relazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio riscontri che dall'attuazione di leggi ovvero di sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale possano derivare oneri non contabilizzati nei bilanci approvati, adotta tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. Tali iniziative legislative, con riferimento alle sentenze definitive degli organi giurisdizionali e della Corte Costituzionale, indicano modalità e tempi della loro esecuzione tali da assicurarne la coerenza con gli articoli 11, 81, 97 primo comma e 117 primo comma della Costituzione. Resta fermo quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.»