

Gli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale

2 dicembre 2015
Chiara Bergonzini
chiara.bergonzini@unife.it

Un filo rosso

Cosa fa la Corte quando dichiara l'illegittimità costituzionale?



Che tipo di problema affronta? Cosa accerta?



In quale categoria giuridica («figura generale del diritto») ci stiamo muovendo?



Effetti delle sentenze di accoglimento

Natura costitutiva delle sentenze: il contrasto con la Costituzione è certamente sorto prima della decisione della Corte, ma è solo dopo la sentenza che il contrasto è accertato e la legge viene invalidata.

Con quali effetti nel tempo e nello spazio?

Ragioniamo sui principi

Due principi generali dell'ordinamento da contemperare:

Gerarchia delle fonti

[la presenza di una norma di grado inferiore che contrasta con una di grado superiore è una patologia dell'ordinamento e va quindi rimossa, tendenzialmente sin dalla sua origine]

VS

Certezza del diritto

[se l'ordine gerarchico prevalesse su tutto, potrebbe essere un delirio...]

Una prima risposta, a logica

Effetti nello spazio [= *nei confronti di chi vale?*]

Se il vizio è una patologia, il relativo accertamento non può che valere nei confronti di tutti (*erga omnes*)

Effetti nel tempo [= solo per il futuro o anche per il passato? Cioè: *retroattive o no?*]

È qui che diventa necessario contemperare i due principi

Le fonti

Costituzione, art. 136, co. 1

«Quando la Corte dichiara l' illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere **efficacia** dal giorno successivo alla pubblicazione* della decisione»

...efficacia???



L. n. 87 del 1953, art. 30, co. 3

«Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere **applicazione** dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.»

...applicazione???



...quindi?

La dichiarazione di illegittimità è un ordine rivolto ai soggetti dell'applicazione (giudici e amministrazione) di non applicare più la norma illegittima («*dal giorno successivo alla pubblicazione** »)

* pubblicazione: il giorno del deposito in cancelleria (attenzione alle 3 date rilevanti riferite alle decisioni della Corte: decisione; deposito; pubblicazione in G.U.)

...quali rapporti giuridici sono coinvolti???

Rapporti giuridici «toccati» dalla sentenza di accoglimento

Di sicuro quelli che sorgono dal giorno successivo alla pubblicazione (successivi)

...e quelli precedenti?

La parola chiave è norma «applicabile»

Una norma si applica se il rapporto giuridico è «aperto» (o «attivabile»)

Quindi: i rapporti giuridici toccati dalla sentenza di accoglimento coincidono con i rapporti «aperti»

Quali sono i rapporti aperti?

...tutti quelli non chiusi!

Perciò la domanda diventa:

Quando si chiude un rapporto giuridico?

Passare del tempo: prescrizione e decadenza

Volontà del titolare: rinuncia

Intervento definitivo di un giudice: sentenza passata in giudicato (non più impugnabile)

Eccezione (solo apparente)

L. n. 87 del 1953, art. 30, co. 4

«Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata *sentenza irrevocabile di condanna*, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti *penali*»

Perché?

→ Principio di legalità delle pene (art. 25.2 Cost. e art. 2.2 cod. pen.)

E comunque non si tratta di un rapporto esaurito: per l'esecuzione delle pene c'è un giudice cui rivolgersi

Problema: l'impatto delle sentenze di accoglimento

Le sentenze di accoglimento possono creare problemi di diverso tipo nell'ordinamento giuridico.

Alcuni casi hanno a che fare con il principio di separazione dei poteri*.

Ad es.:

- La legge è illegittima, ma la materia è troppo complessa per poter risolvere il problema «a colpi di sentenza» (es.: la legge sul sistema radiotelevisivo)
- La legge richiederebbe un'addizione, ma la Corte non può individuarne il «verso» (es.: gratuito patrocinio)

La Corte costituzionale, nel tempo, ha elaborato alcune soluzioni...

*L. 87/1953, art. 28 «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»

I. le c.d. sentenze «monitorie»

Sono **sentenze di rigetto** (semplici o interpretative) che però contengono un **invito al legislatore** (il «monito») a modificare la disciplina vigente.

Il monito può essere:

- generico o
- molto preciso → c.d. sentenze «delega», es. sent. n. 225/1974 sul sistema radio tv);
- blando o
- molto forte → c.d. sentenze «di legittimità provvisoria»: in motivazione si dice che la disciplina è sicuramente contraria a Costituzione e che viene «salvata» solo perché transitoria; se non verrà modificata, arriverà certamente una sentenza di accoglimento (es. sent. n. 826/1988, ancora sul sistema radio tv).

Esempio di «sentenza delega»: il c.d. decalogo sul sistema radio tv (sent. n. 225/1974, p.to 8 del *Considerato in diritto*)

«Nel fare questa affermazione la Corte non intende esprimere alcun giudizio sul modo col quale i mezzi radiotelevisivi sono stati finora gestiti: intende solo adempiere al suo dovere di accertare quali siano le condizioni minime necessarie perché il monopolio statale possa essere considerato conforme ai principi costituzionali.

A tal proposito la Corte - **pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore** di scegliere gli strumenti più appropriati ad assicurare il conseguimento dei due fondamentali obbiettivi di cui innanzi si è discorso - ritiene che la **legge debba almeno prevedere:**

- a) che gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obbiettività;
- b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero;
- c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale;
- d) che i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla maggiore obbiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale;
- e) che, attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela;
- f) che, in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 della Costituzione, l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società;
- g) che venga riconosciuto e garantito - come imposto dal rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo - il diritto anche del singolo alla rettifica.»

II. le c.d. sentenze «additive di principio»

Sono sentenze di accoglimento in cui è indicata l'esigenza che il legislatore introduca i meccanismi necessari alla piena operatività della sentenza stessa...

...chiaro?



...in pratica

La Corte:

accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale perché «manca qualcosa»

quindi

dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione *nella parte in cui non prevede qualcosa che invece dovrebbe prevedere* (additiva)

ma

anziché integrare la legge con la regola mancante (additiva «classica»)

aggiunge il **principio** al quale il legislatore dovrà ispirare la sua futura azione legislativa e il giudice la sua decisione concreta (es: sent. n. 243/1993)

Un caso particolare: le sentenze che «costano»

Mettiamo che la Corte si trovi a dichiarare illegittima una norma che prevedeva una tassa o un «taglio» delle pensioni.

Le relative sentenze di accoglimento, secondo le regole generali, dovrebbero avere come effetto:

- La restituzione della tassa illegittima
- La corresponsione della parte di pensione «tagliata»

MA

Le somme necessarie dovrebbero gravare sul bilancio pubblico e costerebbero diversi MILIARDI di EURO

Due soluzioni opposte

Sent. n. 10/2015

c.d. *Robin Tax*

[Potenziale «buco di bilancio»:
7 miliardi di euro]

Tentativo di limitare gli effetti
nel tempo della sentenza,
stabilendo che non poteva
essere applicata nemmeno nel
giudizio *a quo*
...problema?

Sent. n. 70/2015

Indicizzazione delle pensioni

[Potenziale «buco di bilancio»:
stimato fino a 20 miliardi di
euro]

Applicazione delle regole
generali, nessuna limitazione
dell'effetto della sentenza: il
problema è passato al Governo
(D.L. 65/2015)

In particolare: la sent. n. 10/2015

Attenzione: la sentenza arriva a distanza di 4 anni dall'ordinanza di rimessione, datata 2011, e a 7anni dall'entrata in vigore della disciplina (2008) che nel frattempo ha ovviamente prodotto effetti, cioè entrate erariali per diversi miliardi di euro.

Secondo la Corte, una sentenza di accoglimento “secca” *«determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.»*, perché *«l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari»* provocherebbe *«uno squilibrio nel 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 [...] e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime»* (p.to 8 Diritto).