

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3200

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIAMPAOLO GALLI, CAUSI

Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale

Presentata il 25 giugno 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ripropone il testo del disegno di legge di cui sono primi firmatari i senatori Lanzillotta e Guerrieri, atto Senato n. 1952, comunicato alla Presidenza il 9 giugno 2015.

La recente sentenza n. 70 del 10 marzo 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 decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, cosiddetto decreto Salva Italia, ha suscitato non pochi interrogativi nell'opinione pubblica, allarme nel Governo, nel Parlamento e nell'Unione euro-

pea, nonché un ampio 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 l'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 dal Governo e dal 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. Un 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, di eliminazione di contributi pubblici, di riduzione delle retribuzioni e di 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 11 marzo 1953, n. 87, stabilisce che il controllo di legittimità costituzionale « (...) esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento ».

Ma la questione che nella sentenza n. 70 del 2015 ha sollevato le maggiori perplessità (si vedano, tra gli altri, i commenti di A. Barbera, S. Cassese, V. Onida, S. Ceccanti e A. Baldassarre) non attiene tanto alle specifiche norme dichiarate incostituzionali, bensì 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 prima 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'articolo 81 della Costituzione.

La discussione non è nuova: la introdusse per primo alcuni decenni fa il professore 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, per la prima volta in modo compiuto, con la sentenza n. 260 del 23 maggio 1990 (Ad esempio nel seminario del 23-24 novembre 1988 sugli effetti temporali delle sentenze della Corte, 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 della Costituzione 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 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 aventi incidenza sull'articolo 81 osservava che tale articolo « 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'articolo 81 della

Costituzione si verifica ugualmente, perché l'articolo 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 T. Groppi, «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, Giapichelli, 1995).

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 della modifica dell'articolo 81 della Costituzione operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. 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 (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione), 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 un maggiore debito che graverà sulle future generazioni. Ciò è in particolare vero per la spesa corrente, il cui vantaggio viene 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 a 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 da cittadini che non hanno diritto di voto.

Come è noto, dopo l'introduzione di questo principio nella Costituzione, è stata rafforzata la procedura di approvazione dei documenti annuali di bilancio cui concorrono il Governo e il 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 lo Stato intende realizzare gli obiettivi programmatici. Ogni variazione dei livelli di *deficit* e di debito, definiti dai documenti di bilancio, potrà essere consentita solo se determinata dagli effetti del ciclo economico o da cause eccezionali (grave recessione economica o eventi fuori dal controllo dello Stato quali calamità naturali) e sulla base di una procedura rafforzata (articolo 6, comma 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 dell'inefficacia delle misure adottate si aprirebbe una procedura di infrazione con pesanti sanzioni e con ulteriori vincoli al bilancio che inciderebbero inevitabilmente sulla possi-

bilità 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, verrebbero 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 dall'articolo 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 del 9 febbraio 2015 con cui, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della cosiddetta 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 la presente proposta 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 aver 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 tale proposito è il caso di ricordare quanto sottolineato dalla Corte in occasione della sentenza n. 10 del 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'articolo 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'articolo 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 ogni qualvolta esse producano effetti sui bilanci ma offre alla Corte stessa la possibilità di attenuare o di eliminare l'impatto finanziario che emerge dal rafforzamento dell'istruttoria prevista dalla presente proposta di legge. Per le motivazioni di ordine costituzionale esposte si ritiene che i riflessi dell'articolo 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'articolo 81 e quelli contenuti nelle altre disposizioni costituzionali.

A tale fine la presente proposta di legge inserisce nella legge che disciplina il fun-

zionamento della Corte costituzionale alcune disposizioni con le quali si dà la facoltà alla Corte stessa di disporre ordinanze istruttorie ai fini dell'acquisizione di dati e informazioni (per un approfondimento si rimanda a T. Groppi « *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi* », Giuffrè 1997); in particolare si prevede che, qualora la soluzione della questione di costituzionalità possa implicare maggiori oneri o minori entrate per la finanza pubblica, la Corte, anche su richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato o del rappresentante della regione 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 dell'istanza o del ricorso.

Come è noto l'Ufficio parlamentare di bilancio è stato istituito proprio dalla legge n. 243 del 2012 recante « Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 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 » (articolo 16, comma 1). 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 » (articolo 18, comma 1).

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'articolo 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, pagine 2 e 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'articolo 81 della Costituzione e, in particolare, del principio di sostenibilità del debito che, come si è in precedenza sottolineato, è strettamente correlato all'articolo 3 della Costituzione, in base al quale devono essere garantite 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. Come noto, la questione della sua introduzione nel nostro ordinamento, posta per primo da Costantino Mortati proprio in sede di approvazione della legge n. 87 del 1953, è da tempo discussa dalla dottrina (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 a 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). 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'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 in materia di con-

tabilità e finanza pubblica. Come si ricorderà tale disposizione, già contenuta nell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, poi reintrodotta dalla riforma del 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 deve essere precisata e aggiornata alla luce dei Trattati europei e degli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, 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 Parlamento la responsabilità di ricondurre anche gli effetti delle sentenze entro il quadro delle regole — europee e costituzionali — definite dagli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione.

Di conseguenza la novella del citato articolo 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009 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 le puntuali modifiche alla legge n. 87 del 1953, 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 motivazioni più ricche supportate da argomenti forti, solidi e convincenti non potrà che risultare rafforzata — ne siamo persuasi — la legittimazione della Corte costituzionale.

PROPOSTA 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'articolo 13 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La Corte dispone altresì ordinanze istruttorie ai fini dell'acquisizione di dati e di informazioni. Nell'ipotesi in cui la soluzione della questione di legittimità costituzionale possa comportare maggiori oneri o minori entrate per la finanza pubblica, 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'articolo 16 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, una relazione sugli effetti finanziari dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto dell'istanza o del ricorso »;

b) all'articolo 16 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I giudici dissenzienti possono esporre i motivi del loro dissenso in opinioni che sono pubblicate in calce alla sentenza »;

c) al terzo comma dell'articolo 30 sono aggiunte, in fine, 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.

(Modifica all'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

1. Il comma 13 dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è sostituito dal seguente:

« 13. Il Governo, qualora sulla base di una specifica relazione dell'Ufficio parla-

mentare di bilancio riscontri che dall'attuazione di leggi ovvero dall'esecuzione 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 le modalità e i tempi della loro esecuzione in modo 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 costo del personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ».

