



M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 249*

«**C**onoscere l'impatto per governarlo» (p. 58). Questa frase, con cui si conclude il primo capitolo del libro di Michela Troisi, ricercatrice in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, esemplifica chiaramente la valida chiave di lettura impiegata nell'affrontare un tema particolarmente complesso e ricco di incalzanti riflessioni ma reso di immediata comprensione grazie ad uno stile scorrevole e asciutto.

L'itinerario di ricerca tende ad approfondire il tema delle conseguenze finanziarie, derivanti dalle decisioni della Corte, ripercorrendone la storia, gli snodi critici, i problemi di natura costituzionale che esso comporta e le loro possibili soluzioni.

Un lavoro sempre più attuale, vista la continua attenzione che la dottrina riserva a quello che può ormai essere definito il “diritto costituzionale del bilancio”. Si pensi ai molteplici contributi che costantemente sono pubblicati in ogni numero della presente Rivista, volti ad indagare il delicato rapporto tra equilibrio di bilancio e pronunce della Corte costituzionale nonché all'istituzione, sempre in questa Rivista, di un osservatorio sulle decisioni della Corte (R. BORELLO – P. CARNEVALE, *Su onde ... Corte*, in *Nomos*, 1/2020).

Inoltre, negli ultimi tre anni sono nate delle riviste che si occupano di questi temi, come la rivista “Bilancio, Comunità, Persona”, in grado di offrire preziosi studi e risposte ai professionisti e più in generale agli studiosi che si accingono a studiare queste tematiche.

“Se è la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio, non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (Corte costituzionale n. 275 del 2016, punto 11 del Considerato), è chiaro che la Corte costituzionale deve garantirne l'effettività, non potendo «disinteressarsi delle sue pronunce e del proprio operato» (p. 200). Imparare a conoscere e a governare l'impatto significa capire proprio questo: in che modo il Giudice delle Leggi possa effettivamente assumere un ruolo di garante dei diritti fondamentali.

Come è facile intuire, il compito che si prefigge l'Autrice appare particolarmente arduo e viene adempiuto attraverso un approccio efficace, capace di cogliere le molteplici sfaccettature

* Contributo sottoposto a *peer review*.

che circondano questo ampio tema ed in grado di guidare il lettore lungo le criticità che hanno minato lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale, spaziando dagli ampi problemi di teoria generale – quale la possibile anima “politica” del suo sindacato – fino a giungere allo studio dei poteri istruttori e delle varie tecniche decisorie adoperate per governare l’impatto.

Uno dei pregi dell’opera è quello di non limitarsi a denunciare “ciò che non funziona” ma di individuare i possibili scenari risolutivi alle varie questioni poste, seguendo sentieri poco indagati dalla dottrina.

Ne è prova, ad esempio, l’analisi della Sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari del servizio studi della Corte costituzionale, definita dall’Autrice come un’esperienza su cui «si può ragionare sulla possibilità di rifondare, in seno alla Corte, una struttura in grado di quantificare preventivamente le conseguenze finanziarie delle decisioni» (p. 94), ma anche quella svolta sull’attività dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio e sulla necessità di un dialogo maggiore con la Corte.

La monografia si articola in quattro capitoli: nel primo, viene preso in esame la natura del sindacato assunto dalla Corte nel nostro sistema costituzionale e del rischio di come in una simile materia “l’anima politica” possa prevalere; nel secondo, vengono analizzati i poteri istruttori e più in generale il ventaglio degli strumenti di cui dispone la Corte per individuare e accertare il possibile impatto delle proprie decisioni; nel terzo, è preso in esame il rapporto tra istruttoria e contraddittorio nei giudizi di costituzionalità e l’estensione del contraddittorio a terzi a seguito della modifica delle norme integrative dell’8 gennaio 2020; nel quarto, viene sviluppata l’analisi delle tecniche decisorie adoperate dalla Corte volte a modulare gli effetti temporali delle decisioni e le nuove tecniche decisorie emergenti della giurisprudenza della Corte.

Di seguito si analizzeranno in modo analitico i quattro capitoli, ponendo particolare attenzione sul secondo che pone le basi per riuscire a dare una risposta ai vari interrogativi di non semplice soluzione che il lavoro pone.

I termini dell’indagine emergono in modo chiaro fin dalle prime pagine del libro. Nel richiamare la concezione kelseniana del ruolo assunto dalla Corte costituzionale quale «snodo tra la sfera politica, norme giuridiche e realtà sociale» (p. 9), l’Autrice mette in guardia su come le decisioni, che presentano un impatto finanziario, siano in grado di mettere in discussione una simile concezione, tramutando in realtà il rischio di come un simile sindacato possa assumere una veste prettamente politica.

Il tema dell’incidenza del sindacato della Corte sulla politica è un tema non nuovo che trascina da tempo il dibattito costituzionalista e rivela come sia venuta meno la concezione kelseniana di “legislatore negativo”, in base alla quale alla Corte spetterebbe il solo compito di rimuovere le leggi incostituzionali. In realtà l’adozione di tecniche decisorie pone ad interrogarsi se questa crei o meno un nuovo diritto e se assuma quasi le vesti di un co-legislatore.

Questo aspetto problematico rappresenta il filo conduttore che caratterizza il prosieguo dell’indagine dell’Autrice, la quale cerca anche di offrire delle convincenti soluzioni per evitare che l’anima politica della Corte possa prendere il sopravvento. Tuttavia, prima di analizzare

un simile rischio, lo snodo problematico su cui l'Autrice rivolge l'attenzione si pone su un piano antecedente: bisogna capire se la Corte costituzionale sia legittimata ad adottare delle decisioni che incidono sul bilancio dello Stato. Nel rispondere a questo quesito l'attenzione viene focalizzata sull'art. 81 della Costituzione e sulla sua naturale tensione con le sentenze di spesa della Corte.

La legge costituzionale n. 1 del 2012 e l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, infatti, enfatizzano tali aspetti critici, evidenziando come la Corte costituzionale «non possa completamente disinteressarsi di ciò che accade nell'ordinamento in conseguenza delle decisioni adottate» (p. 17). Sostenere una posizione contraria farebbe cadere la Corte in un paradosso in quanto tradirebbe il suo stesso ruolo nel sistema: «applicherebbe l'articolo 81, comma 4, ai prodotti normativi del legislatore ordinario ma non lo applica alle norme che essa stessa produce» (p. 31). È evidente che quindi l'articolo 81 si rivolge anche alla Corte e non solo al legislatore il quale, nell'adottare simili decisioni che hanno degli inesorabili impatti finanziari sul bilancio, non può in alcun modo «disinteressarsi del tutto dell'impatto finanziario del proprio operato» (p. 200). Questo accade per ragioni non solo di fatto ma anche giuridiche tra cui: la salvaguardia dell'ordinata applicazione del diritto, la continuità di funzioni pubbliche essenziali, la certezza dei rapporti giuridici e, non da ultimo, la tenuta dell'equilibrio del bilancio dello Stato (p. 163).

Nella consapevolezza dell'impossibilità di negare a *priori* un simile sindacato, l'Autrice avverte la necessità di evitare che questa possa sostituirsi al legislatore individuando «dei limiti al di là dei quali il Giudice costituzionale non si può spingere, se non voglia tradire il suo ruolo nello stesso sistema» (p. 154). È necessario, pertanto, perseguire una soluzione che più di ogni altra persegue in modo equilibrato la «massima espansione di tutti i diritti e valori» (p. 18) salvaguardando la discrezionalità legislativa.

Per raggiungere un simile obiettivo, due sono gli aspetti sui quali l'Autrice focalizza l'attenzione nel prosieguo del lavoro: 1) l'adeguatezza dei mezzi impiegati dalla Corte per conoscere i costi e governare l'impatto finanziario delle sue pronunce; 2) le tecniche decisorie adoperate dalla Corte nella materia dei costi. Come rileva l'Autrice «solo se la Corte fonda le proprie scelte su dati certi, attendibili e verificati, vi è la possibilità di comprendere le sue valutazioni in merito alla controversa modulazione degli effetti temporali» (p. 201). Emerge, pertanto, in modo chiaro l'importanza assunta dall'attività istruttoria della Corte per determinare il costo delle decisioni.

L'approccio adottato in una materia così densa di tecnicismo ha il merito di evidenziare la criticità dell'attività istruttoria svolta dalla Corte. Una tra queste viene rappresentata dall'istruttoria tendenzialmente informale adoperata, considerata «alla stregua di un'istruttoria clandestina posta in essere dagli assistenti» (p. 70). Ad una simile considerazione giunge dall'analisi del quadro della giurisprudenza costituzionale vigente, da cui emerge chiaramente l'esiguità delle ordinanze istruttorie adottate fino ad oggi, 94 in totale, e di queste $\frac{1}{4}$ sono da ascrivere alle categorie delle ordinanze in materia finanziaria.

Il rendiconto deludente dell'attività istruttoria formale della Corte spinge a chiedersi se sia il caso di valorizzarla, sottolineando sia i rischi ma anche i possibili benefici che una simile prassi sarebbe in grado di realizzare.

I rischi sono facilmente intuibili: la prassi della Corte di impiegare in modo ripetuto e costante l'utilizzo dei propri poteri istruttori comporta inevitabilmente un aggravio di natura procedurale anche in relazione alla necessità di coinvolgere le parti nelle discussioni dei risultati ottenuti. Invero, a discapito della minore speditezza processuale, i benefici apparirebbero, almeno in astratto, di gran lunga superiori rispetto ai costi, in quanto l'attività della Corte diventerebbe maggiormente trasparente e sarebbe, in tal modo, garantito un maggior controllo delle stesse da parte dell'opinione pubblica (p. 100). Tuttavia la disamina fattuale delle poche ordinanze istruttorie adottate dalla Corte disvela come una simile esigenza venga in realtà frustrata. Nelle poche pronunce di merito adottate dalla Consulta in cui esercita il proprio potere istruttorio, spesso non vi è menzione delle risultanze istruttorie né tantomeno delle richieste avanzate dalle parti. Sembra potersi escludere che la Corte non consideri affatto le informazioni ottenute; i dati acquisiti, infatti, esercitano, in ogni caso, una certa influenza, almeno ai fini di una prima «categorizzazione» della vicenda, a cui l'interprete deve attribuire un senso e un valore. Invero non è possibile affermare come le risultanze ottenute, pur se non espressamente citate, non siano del tutto ininfluenti ai fini della decisione (p. 81).

Nel delineare le varie fasi in cui si articola l'attività istruttoria realizzata dalla Corte, l'Autrice evidenzia come l'interlocutore istituzionale privilegiato dalla Corte sia la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per cui si domanda se i dati forniti possono essere davvero neutrali. È ovvio che un simile rischio sussista in quanto la Presidenza sta in giudizio in rappresentanza dell'esecutivo e quindi i dati forniti possono essere «arrotondati più per eccesso che per difetto al fine di gonfiare i costi e spingere la Corte ad adottare una decisione di rigetto» (p. 91).

Riprendendo l'obiettivo enunciato come premessa dello studio svolto ossia per «governare l'impatto bisogna conoscerlo», la lettura del capitolo dell'istruttoria stimola l'attenzione sulle criticità dell'attività della Corte svolta in questo ambito.

In particolare, alla luce delle criticità della dubbia neutralità dei dati acquisiti dalla Corte nel corso dell'istruttoria, due sono gli interrogativi che sono posti dall'Autrice: 1) se i dati che la Corte acquisisce non risultano una vera rappresentazione della realtà, a cosa servono i poteri istruttori? 2) Cosa potrebbe essere fatto per superare simili criticità?

La risposta a simili quesiti si apprende solo alla fine del volume, tuttavia l'Autrice già offre validi spunti di riflessione esaminando la sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari del Servizio Studi. Si tratta di una struttura oramai non più funzionante nella Corte costituzionale «in grado di quantificare preventivamente le conseguenze finanziarie delle decisioni o, ancor meglio, di fungere da supporto all'esercizio dei poteri istruttori formalmente esercitati» (p. 94), al quale era preposta solo una unità di personale.

Nell'illustrarne il funzionamento, si evidenzia come l'attività svolta dalla sezione si rivelava tendenzialmente più affidabile di quanto accade in via istruttoria dalla Corte, essendo capace di determinare gli oneri ben prima della formazione dei ruoli. Ciò pone inevitabilmente delle precise differenze rispetto all'istruttoria formalizzata tradizionalmente adoperata dal Giudice

delle Leggi. In particolare, l'attività del Servizio Studi si andava a dislocare in un momento antecedente al giudizio costituzionale.

La sua configurazione, pertanto, era quella di essere uno strumento integrativo o al massimo alternativo all'attività istruttoria e non sostitutivo della stessa. Ciò si evince dall'analisi svolta dei tre casi in cui la Corte, malgrado l'attività di detta sezione, abbia voluto esercitare comunque il proprio potere istruttorio (pp. 99-100). Pertanto, pur se l'esperienza della Sezione Studi non era esente di critiche, non è totalmente da "dimenticare", avendo dato buona prova di sé per la qualità dei dati acquisiti, rivelatisi attendibili e più accurati rispetto a quelli acquisiti mediante l'attività istruttoria. Ed è questa la soluzione innovativa a cui approda l'Autrice nelle conclusioni del suo libro: introdurre una nuova struttura di supporto da inserire nel circuito dell'attività istruttoria espletata formalmente dalla Corte e non separata dalla stessa (p. 201).

L'analisi svolta nel terzo capitolo tende ben a legarsi con il resto della trattazione: l'espletamento dell'attività istruttoria ben si intreccia con il principio del contraddittorio nei giudizi costituzionali e con l'estensione del contraddittorio ai terzi attraverso le modifiche delle Norme integrative del 2020. Mi soffermerò specialmente su questo ultimo aspetto dove la disamina svolta dall'Autrice presenta non pochi elementi innovativi per lo studio dei poteri istruttori della Corte.

Dopo aver approfondito ulteriormente l'attività istruttoria, che dall'analisi dei dati emerge come sia svolta prevalentemente d'ufficio dalla Corte (p. 112), l'Autrice rivolge l'attenzione sulla modifica delle Norme integrative e sui possibili contributi in grado di offrire sull'istruttoria costituzionale e sulla determinazione dei costi delle decisioni.

Sostanzialmente la disamina si muove sulle tre principali modifiche delle Norme integrative: 1) la possibilità di un intervento dei titoli di un interesse qualificato nel giudizio costituzionale; 2) la figura degli *amici curiae* e la modalità di partecipazione nel processo costituzionale; 3) l'ascolto di esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio.

L'indagine svolta non appare monodirezionale in quanto, accanto ai vantaggi che le Norme integrative sono in grado di portare, sono messe in rilievo anche le criticità che un simile intervento ha portato.

Come ben rivela l'Autrice, la tendenza a cui stiamo assistendo è quella di una sempre maggiore apertura della Corte costituzionale alla società civile, di cui è chiara espressione questa riforma. Da ultimo si pensi anche alle profonde trasformazioni della comunicazione istituzionale della Corte, come ai *podcast* registrati e pubblicati costantemente sul sito della Corte costituzionale dove i Giudici tendono a fornire una spiegazione delle decisioni, di cui sono relatori, così come i vari comunicati stampa che, sempre più spesso, precedono le pronunce adottate. Sono chiari segnali di una Corte che si evolve e tende a voler essere sempre più aperta al cittadino, rendendolo partecipe della propria attività.

Il comunicato stampa dal titolo "*La Corte si apre all'ascolto della società civile*", con cui la Consulta preannuncia la modifica delle norme integrative è emblematico di una simile tendenza. Accanto alla ricostruzione delle modifiche delle Norme integrative, l'aspetto che desta maggiore interesse riguarda le possibili criticità della nuova disciplina. Infatti una riforma del genere porta a chiedersi se effettivamente sarà possibile aprire le porte non solo all'ascolto dei cittadini

ma anche di ulteriori interessi quali quelle delle *lobby* e più in generale dei centri organizzati di interesse, snaturando in parte la legittimazione della Corte costituzionale e il suo stesso sindacato, in quanto potrebbe «essere costretta a interpretare il suo ruolo in chiave arbitrale quale mediatrice del conflitto sociale» o meglio ancora realizzare una forma di «teatralizzazione dello scontro sociale» (p. 131-132). Fenomeno quello dell'attività di *lobbying* nei processi decisionali pubblici non nuovo essendo stato oggetto di molteplici studi monografici (U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018) che, nel campo del giudizio costituzionale, sarebbe in grado di destrutturare la legittimazione della Corte, la quale deriverebbe non più solo esclusivamente dall'*alto* e quindi dalla Costituzione e dai suoi valori ma anche dal *basso*.

Ulteriore nodo problematico messo in rilievo viene rappresentato dalle tipologie di informazioni che la Corte potrebbe ottenere con la nuova disciplina delle Norme integrative. L'Autrice, nel richiamare la relazione della Presidente Marta Cartabia, sostiene come la Corte dovrebbe prediligere conoscenze tecnico-scientifiche in quanto, in caso contrario, «il Giudice costituzionale finirebbe per disporre una istruttoria non troppo dissimile da quella legislativa» (p. 143).

Di sicuro un possibile piano di applicazione delle nuove Norme integrative riguarderebbe anche l'acquisizione di dati provenienti da terzi per poter meglio valutare gli impatti economici delle proprie pronunce. Ovviamente le considerazioni e le perplessità rilevate nella disamina svolta, potranno essere apprezzate concretamente solo nell'ambito dell'applicazione pratica della nuova disciplina. Allo stato attuale l'Autrice ritiene che dovrebbero prediligersi gli strumenti dell'istruttoria formale in quanto «sarebbero maggiormente idonei a garantire una maggiore neutralità e coerenza nel processo di ampliamento conoscitivo del Giudice costituzionale» (p. 149).

L'ultimo capitolo riguardante le tecniche decisorie adottate dalla Corte al fine di governare le conseguenze finanziarie delle proprie pronunce, rappresenta una lineare conclusione della ricostruzione fin qui svolta.

I primi tre capitoli sono, quindi, dedicati ad una analisi su “cosa può fare” la Corte per avere dei dati sugli impatti finanziari quanto più neutrali possibili; l'ultimo riguarda il “modo in cui può farlo”, venendo analizzate le varie tecniche decisorie adottate per governare le conseguenze finanziarie delle proprie pronunce.

La disamina svolta in questo ultimo capitolo tende a ricollegarsi con il primo sul rischio della degenerazione dell'anima politica del sindacato della Corte. L'indagine si rivolge sullo strumentario decisorio di cui il Giudice delle Leggi può disporre al fine di evitare un simile rischio. Ciò emerge chiaramente nell'analisi generale delle varie tecniche di modulazione degli effetti temporali delle decisioni della Corte, soprattutto quando tende a modulare gli effetti temporali verso il futuro, impiegando moduli decisorii quali sentenze monito, decisioni di inammissibilità e additive di principio. Speciale attenzione è rivolta alle pronunce additive di principio, le quali consistono non nell'introduzione di una regola immediatamente applicabile, come avviene invece nelle additive di prestazione, ma nell'immissione di un principio tendenzialmente generico al quale il legislatore è sollecitato per realizzarlo. Una tecnica che

solo di rado la Corte tende ad impiegare, come emerge dai soli sedici casi nei quali ha adoperato simili pronunce. Si tratta, pertanto, di sentenze non auto-applicative che necessitano di un intervento legislativo. Nel rilevarne i benefici, viene evidenziato come la salvaguardia della discrezionalità legislativa con queste pronunce possa venire frustrata dall'assenza di strumenti adeguati per rilevare se il legislatore tenda ad attivarsi o meno.

Per concludere, il nitido affresco della monografia di Michela Troisi riesce ad offrire al lettore molteplici spunti di riflessioni, accompagnandolo lungo le criticità che hanno minato lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale.

Un percorso che difficilmente può ritenersi concluso sia in considerazione delle nuove tecniche decisorie, che sempre con maggiore frequenza adotta la Consulta (si veda la sentenza n. 40 del 2021), sia per il rinnovato interesse della stessa Corte, tendente a valorizzare nuovi strumenti capaci di garantire astrattamente l'acquisizione di dati maggiormente neutrali. Si pensi da ultimo alla sentenza n. 49 del 2021 da cui emerge la maggiore interazione tra Corte e Ufficio Parlamentare del Bilancio, definito da qualcuno come “un nuovo organo ausiliario della Corte” (A. VERNATA, *La Corte costituzionale "vede" l'Ufficio parlamentare di bilancio e apre all'interazione col nuovo organo ausiliare*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2/2021), recependo in tal modo alcuni auspici formulati dell'Autrice già un anno prima. Di sicuro trattandosi di una materia in continuo divenire, la monografia sembra porsi non come punto di arrivo ma come punto di partenza, necessitando nel futuro di un aggiornamento a fronte delle nuove tendenze che emergeranno nella giurisprudenza costituzionale.

Aniello Formisano