



**GRUPPO
di PISA**
Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

ATTIVITÀ ISTRUTTORIA, CONSEGUENZE FINANZIARIE E MODULAZIONE DEGLI EFFETTI TEMPORALI DELLE DECISIONI

MICHELA TROISI
Università di Napoli Federico II

Sommario: 1. Premessa e delimitazione dell'indagine; 2. Alcune notazioni preliminari: "sentenze di spesa", "conseguenze finanziarie", "equilibrio di bilancio"; 3. L'istruttoria formale: il dato quantitativo; 3.1 L'oggetto della richiesta della Corte: il contesto (ossia l'impatto) economico-sociale e le conseguenze propriamente finanziarie; 3.2 I destinatari delle richieste istruttorie; 3.3 Il rapporto tra le ordinanze istruttorie in materia finanziaria e le decisioni di merito; 4. Il ruolo della *Sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari* del Servizio studi della Corte costituzionale; 4.1 L'attività della *Sezione* e il rapporto con l'istruttoria formale; 5. Il disegno di legge A.S. 1952 (XVII legislatura, deposito del 9 giugno 2015); 6. La modulazione degli effetti retroattivi delle decisioni: un inquadramento; 7. L'*escamotage* dell'incostituzionalità differita; 8. Le decisioni di spesa del 2015: quale spazio per l'istruttoria?; 9. Osservazioni conclusive.

1. Premessa e delimitazione dell'indagine.

Nel corso degli ultimi anni, la dottrina si è occupata del tema dell'attività istruttoria della Corte costituzionale con interesse sempre crescente¹, nella consapevolezza che la stessa costituisca uno dei canali che, più direttamente, consente al fatto "di penetrare nella cittadella del giudizio costituzionale"².

¹ Al tema sono dedicati due lavori monografici, ossia: T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997 e G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012. Tra i primi contributi, si v. A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, 1973, 1497-1503; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, 1335-1362; M. CHIAVARIO, *Ordinanze interlocutorie della Corte costituzionale nei giudizi di legittimità promossi in via incidentale*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 232-239; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, 1045-1071; G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del "fatto" nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 245-268; Q. CAMERLENGO, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e l'accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005, 163-194.

² M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1047. In tal senso, già M. S. GIANNINI, *L'illegittimità degli atti normativi e delle norme*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1954, 71, secondo il quale "il vero problema del sindacato di costituzionalità" era destinato a essere rappresentato "dall'istruttoria costituzionale".

È parso quindi necessario analizzare l'utilizzo – e, da una prospettiva speculare ed entro alcuni limiti, il *mancato utilizzo* – dei poteri istruttori che la laconica disciplina della legge n. 87/1953 e delle *Norme integrative*³ riconoscono alla Corte costituzionale, per valutare le “conseguenze finanziarie” che possono derivare dalle sue decisioni, soprattutto laddove si apra la strada a una modulazione temporale degli ordinari effetti delle decisioni di accoglimento.

Da subito occorre segnalare un elemento ricostruttivo e di metodo, che, in qualche modo, rappresenta un primo risultato della ricerca (e di cui, dunque, si terrà conto nella prima parte del contributo): ragionare sulle sole pronunce in cui coesistono i tre elementi della traccia – ossia: *attivazione formale dei poteri istruttori, conseguenze finanziarie delle decisioni, modulazione temporale degli effetti dell'accoglimento* – avrebbe circoscritto l'analisi ad un numero esiguo di decisioni, lasciando probabilmente fuori campo una serie di questioni rilevanti.

Dunque, sono stati definiti spazi ulteriori d'indagine, partendo dall'esame dell'attività della *Sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari*, costituita nell'ambito del Servizio Studi della Corte costituzionale (1995-2000), che, sebbene possa apparire un oggetto di studio non più attualissimo, offre in realtà interessanti elementi di riflessione, anche nella prospettiva di alcune considerazioni di sistema. Allo stesso modo, è sembrato interessante guardare alla proposta di modifica della l. n. 87/1953 e della l. n. 196/2009 in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale (A.S. n. 1952, Lanzillotta e altri), la cui presentazione, come evidenziato nella relazione di accompagnamento, trae origine proprio dalla più recente giurisprudenza costituzionale di spesa della Corte.

Provando ad andare ancora oltre, si è tentato di ragionare sulle ipotesi in cui un'approfondita attività istruttoria sugli effetti finanziari, pur se formalmente non attivata, sarebbe stata opportuna o doverosa. E' evidente che, in siffatta ottica, si rischiava di rovesciare il problema che si era inteso superare, divenendo eccessivamente esteso e indefinito il campo delle decisioni da analizzare, con il rischio di smarrire le coordinate di fondo della ricerca. Basti pensare al numero più che consistente di pronunce cd. “additive di prestazione”⁴, decisioni che per loro natura comportano nuovi e maggiori oneri per le finanze dello Stato, estendendo “ad altri beneficiari diritti a prestazione o a

³ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 13 della legge n. 87 del 1953 (in forza del quale “La Corte può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti) e agli artt. 12-14 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, così come richiamati dagli artt. 23, 24.4 e 25.4, rispettivamente, per le questioni di legittimità costituzionale in via principale, per i conflitti di attribuzione tra i Poteri dello Stato e per i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni. Per un'esegesi puntuale delle disposizioni richiamate, cfr. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 31-52 e G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, cit., 192-204. Si ricordi, inoltre, che gli artt. 12-14 sono stati parzialmente modificati con la delibera della Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, pubblicata nella G.U. del 7 novembre 2008, n. 261, in forza della quale il termine “esecuzione” è stato sostituito con quello, più ampio (e non limitato alle sole prove orali), di “assunzione” ed è stato previsto che, una volta espletate le prove e depositati gli atti, il cancelliere ne dia comunicazione alle parti costituite “almeno trenta giorni prima della data fissata per la nuova udienza o riunione in Camera di consiglio”. Sul punto, cfr. A. RAUTI, *Le nuove norme integrative della Corte tra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; nonché, E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 1/2009, 113 e ss.

⁴ Come noto, è stato L. ELIA in *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza costituzionale: ottobre 1981-luglio 1985*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, cit., I, 314, a esplicitare la distinzione tra le decisioni additive di prestazione e le decisioni additive di garanzia. Queste ultime, a differenza delle decisioni additive di prestazione, estendono posizioni soggettive attive consistenti in pretese verso terzi di “non fare”. Sullo stesso punto, si v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 316, secondo il quale, con le additive di garanzia, “la Corte estende posizioni soggettive attive che, non traducendosi in pretese patrimoniali, non comportano naturalmente alcun problema di rispetto dell'art. 81 Cost.”.

contenuto patrimoniale”⁵. Tali decisioni, di norma, non sono precedute da verifiche istruttorie circa il loro costo, né modulano gli effetti temporali dell'accoglimento.

Sono state, quindi, considerate le sole pronunce in cui emergono due elementi della triade di partenza (ossia *conseguenze finanziarie* e *modulazione degli effetti temporali*), per verificare in che modo la Corte si è orientata nell'utilizzo dei poteri istruttori e nella valutazione delle risultanze così ottenute (si tratta, a ben vedere, di sole sei pronunce⁶, in alcune delle quali residua peraltro qualche dubbio sulla effettiva sussistenza dei presupposti individuati). In relazione a tale profilo, pare opportuno specificare sin da ora che, nella consapevolezza che gli effetti temporali delle decisioni possano essere limitati sia verso il futuro sia verso il passato, si è deciso di concentrare l'attenzione sulla seconda ipotesi e, quindi, più specificamente, sulla natura della modulazione degli effetti retroattivi dell'accoglimento. Ciò in ragione di esigenze di economia dello scritto, della necessità di un adeguato approfondimento della categoria individuata e, soprattutto, per la convinzione che le più recenti sentenze “di spesa” della Corte (prima fra tutte, evidentemente, la sentenza n. 10 del 2015), che hanno destato il maggiore interesse della dottrina, rientrano in tale categoria.

Le risultanze dell'analisi condotta consentono di riflettere circa il ruolo del Giudice costituzionale nel sistema, in particolare nella prospettiva della tensione che, in un periodo di grave crisi economico-finanziaria, è venuta a prodursi tra sentenze “di spesa” della Corte costituzionale e art. 81 Cost. Uno scenario – fattuale e normativo – che accresce l'interesse circa la portata dell'attività istruttoria, formale o informale, che la Corte pone (o non pone) in essere per conoscere le “conseguenze finanziarie” prodotte dalle proprie pronunce.

2. Alcune notazioni preliminari: “sentenze di spesa”, “conseguenze finanziarie”, “equilibrio di bilancio”.

Le sentenze di spesa della Corte costituzionale si pongono in un rapporto di naturale “tensione”⁷ con l'articolo 81 della Costituzione, sia nella formulazione originaria, sia in quella conseguente alla riforma operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012. In assenza di questo presupposto, infatti, non si comprenderebbe la necessità di interrogarsi circa la portata dell'attività istruttoria, formale o informale, che la Corte pone (o dovrebbe porre) in essere per il reperimento di informazioni, dati ed elementi riguardanti le “conseguenze finanziarie” delle proprie pronunce⁸.

Tale tensione è stata letta dalla dottrina in diversi modi⁹. Secondo un primo approccio, da ritenersi oramai superato, le decisioni “additive di prestazione” sarebbero da considerarsi vietate, in

⁵ S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006, 35.

⁶ Ossia: sent. 501/1988, sent. 1/1991, sent. 124/1991, sent. 10/2015 (sulla quale, più diffusamente, qui, par. 8: ivi la Corte evoca espressamente il parametro di cui all'art. 81 Cost. per modulare gli effetti retroattivi della pronuncia), sent. 178/2015 e sent. 188/2016.

⁷ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 405.

⁸ Circa l'esigenza di una preventiva quantificazione dei possibili effetti finanziari di un'eventuale decisione di accoglimento, tra i primi, si v. F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1989, 1553; nonché, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, 103 e C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 552-553, il quale saluta con favore la tendenza, propria della giurisprudenza dei primi anni '90, all'utilizzo delle ordinanze istruttorie per acquisire informazioni circa gli eventuali oneri finanziari derivanti dalle estensioni prodotte dalla Corte, anche per la possibilità di dar vita a motivazioni più trasparenti.

⁹ Per una ricostruzione del dibattito, cfr., *ex aliis*, F. POLITI, *Il “costo” delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, 1753 e ss.

quanto pronunce di per sé non idonee a rispettare il principio di copertura finanziaria¹⁰. Una seconda impostazione propone di diversificare le spese che derivano direttamente dall'attuazione di precetti costituzionali da quelle che la Corte aggiunge a seguito di un giudizio di comparazione fondato sull'articolo 3 della Costituzione¹¹. Secondo tale approccio, solo le decisioni appartenenti alla prima categoria dovrebbero essere ammesse¹², "anche a costo di far saltare l'equilibrio di bilancio"¹³. La tesi da considerarsi probabilmente prevalente ritiene, infine, che l'articolo 81 della Costituzione si rivolga in via prevalente al legislatore, e non al Giudice costituzionale¹⁴, il quale, attraverso le "rime obbligate", è tenuto a dare piena attuazione ai principi costituzionali¹⁵. In particolare, si è ritenuto che il problema degli effetti finanziari delle decisioni della Corte non attenga propriamente "alle regole del *giudizio* (e men che mai del *processo*) costituzionale, ma alla collocazione e al ruolo della Corte nella forma di governo"¹⁶. Ciò non comporta, tuttavia, che il Giudice delle Leggi debba trascurare il "costo" delle proprie decisioni¹⁷, ma che lo stesso sia in grado di operare un trasparente bilanciamento tra il principio di eguaglianza e l'equilibrio finanziario, senza omettere, quindi, di considerare l'impatto finanziario del proprio operato sul

¹⁰ V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in Giur. it., 1984, IV, 273, per il quale, invero, sarebbe non tanto la sentenza costituzionale quanto la "legge di risulta" a violare il principio di copertura finanziaria; A. G. ZORZI GIUSTINIANI, *Una nuova sentenza "additiva di prestazione"*, in Giur. it., 1988, I, 23 e ss.; di tenore analogo, cfr., anche, M. NIGRO, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri tra sistema normativo e spinte fattuali*, in Riv. trim. dir. proc. amm., 1984, 455, che esplicita il *paradosso* per cui la Corte, che applica l'art. 81, comma 4, ai prodotti normativi del legislatore ordinario, non lo applica alle norme che essa stessa produce, o meglio, "crea norme per natura esenti dai limiti e vincoli dell'art. 81".

¹¹ In tal senso, cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2013, 9 e ss., nella parte in cui distingue le "sentenze che costano" perché comportano l'estensione di trattamenti più favorevoli in base al principio di eguaglianza e le "sentenze che costano" perché pongono rimedio alla violazione di principi costituzionali.

¹² D. SORACE, A. TORRICELLI, *La tutela degli interessi tra Corte costituzionale e Parlamento: le sentenze della Corte costituzionale che comportano nuove o maggiori spese*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, 1983, 349 e ss.; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa "che non costino"*, Torino, 1991, 62 e ss., il quale, considerando che la Corte può ricorrere a decisioni erogatorie solo quando è in gioco la tutela di un diritto fondamentale, ipotizza una nuova tecnica di decisione ad effetti non aggiuntivi ma redistributivi di spesa.

¹³ D. SORACE, *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 Cost.*, in AA. VV., *Stato ed Economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 247.

¹⁴ In particolare, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, 27, per cui "l'art. 81 comma 4 riguarda solo le leggi e solo il Parlamento, perché solo le leggi e il Parlamento hanno il potere di disporre spese e allocare risorse". Di tenore analogo, già C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 964.

¹⁵ C. COLAPIETRO, *Le pronunce "erogatorie" della Corte costituzionale e il vincolo costituzionale della copertura finanziaria: le "additive di prestazione" sono per la loro natura esenti da vincoli e limiti dell'art. 81 Cost.*, in Giur. it., 1989, I, 1256; B. CARAVITA DI TORITTO, *Art. 81 Cost., Stato sociale e intervento della Corte cost.*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., il quale, ferma la non riferibilità dell'art. 81, quarto comma, alle sentenze della Corte, auspica una riorganizzazione dello Stato sociale.

¹⁶ M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV. *Le sentenze della Corte costituzionale e l'articolo 81, u.c., della Costituzione*, cit., 58-59.

¹⁷ R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'articolo 81, u.c., della Costituzione*, cit., 185 e ss., per cui l'art. 81 non può considerarsi come *tamquam non esset*. Ciò implica la necessità che la Corte debba tenere in considerazione anche il principio di equilibrio di bilancio nella sua opera di bilanciamento tra i diversi valori costituzionali. Dello stesso tenore, G. SILVESTRI, *Intervento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'articolo 81, u.c., della Costituzione*, cit., 82, per il quale "per uscire dalla difficoltà si potrebbe pensare ad una gradualità nell'esecuzione della sentenza compatibile con l'immediatezza dell'effetto caducatorio previsto dall'art. 136 Cost."

sistema¹⁸, questione che rientra, evidentemente, in quella più ampia di impatto ordinamentale delle pronunce della Corte costituzionale¹⁹.

Un primo snodo problematico si pone in relazione al concetto di “conseguenza finanziaria” da considerare, nella acquisita consapevolezza che lo stesso incida sulle valutazioni della Corte, sebbene in modo ondivago, anche alla luce di diversi fattori che ne condizionano la portata (quali, ad esempio, il ciclo economico, le crisi sociali, politiche ed economiche, la relativa legislazione di emergenza)²⁰.

Può essere opportuno evidenziare che le decisioni della Corte rilevanti ai fini della presente indagine si possono distinguere in decisioni “con meri effetti contabili” e decisioni che “sanciscono obblighi costituzionali di spesa”²¹. Le prime determinano una variazione positiva o negativa dei bilanci pubblici, lasciando al legislatore un certo margine di scelta circa il modo di rendere costituzionalmente conforme la disciplina censurata; le seconde comportano un obbligo irreversibile e permanente di spesa a carico dello Stato.

Guardando al dato normativo, una prima presa d’atto da parte del Parlamento circa l’impatto che le decisioni della Corte possono avere sull’assetto finanziario definito dalla legge di bilancio si può rinvenire nell’articolo 2, punto 7, della legge finanziaria n. 67 del 1988 (poi riprodotto dall’art. 7 della legge n. 362 del 1988, che aggiunge l’art. 11-ter, comma 7, alla legge n. 468 del 1978)²². In tale disposizione si legge che, “in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazione della normativa vigente suscettibile di determinare maggiori oneri”, il Governo “ne dà notizia tempestivamente al Parlamento con relazione al ministro del Tesoro e assume le conseguenti iniziative”²³. Con questa previsione, quindi, il legislatore prevedeva un monitoraggio sulle conseguenze finanziarie eventualmente prodotte dalle pronunce

¹⁸ In tal senso, già F. SORRENTINO, *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Vezio Crisafulli*, I, cit., 799; G. BOGNETTI, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 224, nella parte in cui parla di “impatto ambientale”. In relazione a tale locuzione, cfr. R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, cit., 103, che utilizza il termine specifico di “impatto finanziario”.

¹⁹ Sul quale, più diffusamente, si v. il contributo di E. CAVASINO, *L’impatto ordinamentale del decisum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/2017.

²⁰ A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, fasc. 3, 2015, 582.

²¹ L. PALATUCCI, *La concezione dei diritti finanziariamente condizionati nel periodo del suo consolidamento: una inattesa estensione del welfare state costituzionale nel settore sanitario*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Effettività” e “seguito” delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 665 e ss., il quale riprende e valorizza una distinzione che deve ricondursi a D. SORACE, *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 Cost.*, in *Foro it.*, 1984, I, 42 e ss.

²² In materia di “ciclo della quantificazione degli oneri”, cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1992, 111 e ss.

²³ In sede di conversione del d.l. 194 del 2002, “Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica”, è stata aggiunta, all’art. 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978, la lettera *i-quater*, con la quale, nell’elenco del possibile contenuto della legge finanziaria, si contemplano anche “le norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all’art. 11-ter, comma 7”. Sul punto, cfr. P. BARILE, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 330, nella parte in cui evidenzia il “conseguente impegno a provvedere aggiornando la legislazione”; F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, cit., nt. 5, 1504, laddove ritiene una “evidente imprecisione” il fatto che la legge, almeno testualmente, sembrerebbe riferirsi alle sole sentenze interpretative della Corte costituzionale. È la circolare della Presidenza del Consiglio del 29 aprile 1988 a riferirsi, più correttamente, a tutte le sentenze della Corte costituzionale “suscettibili di determinare maggiori oneri” e a richiedere un monitoraggio addirittura sulle ordinanze di rimessione dei giudici *a quibus*, anche per garantire al massimo la tempestività dell’intervento. Su tale circolare, si v., anche, ID., *Le ripercussioni delle pronunce giurisdizionali sull’equilibrio di bilancio*, in F. BASSANINI, S. MERLINI, *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, 589, nt. 6.

costituzionali, seppur di limitata applicazione e di dubbia utilità²⁴. Oggi, la suddetta disposizione risulta sostanzialmente riprodotta nell'articolo 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009²⁵.

Nella giurisprudenza costituzionale, il tema delle conseguenze finanziarie si ricollega a quello, invero amplissimo, dei “diritti costituzionali condizionati”, definiti anche “diritti finanziariamente condizionati”²⁶. Tale nozione, come noto, ricorre per la prima volta nella decisione n. 455 del 1990, in cui la Corte, riferendosi al diritto alla salute quale “diritto a trattamenti sanitari”, rileva che lo stesso è un “diritto costituzionalmente condizionato dall’attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e *finanziarie* di cui dispone al momento”²⁷.

Quando ci si riferisce alle conseguenze finanziarie generate da una pronuncia, quindi, sembra necessario considerare un variegato ventaglio di ipotesi, nella consapevolezza che la Corte può incidere sulla finanza pubblica non solo “aggiungendo” prestazioni (ossia maggiori oneri), ma anche quando giudica sulla costituzionalità di leggi tributarie e, più in generale di entrata, o, ancora, quando valuta la legittimità di leggi che allocano risorse, soprattutto in relazione al parametro di cui all’art. 81.3 Cost. (prima della riforma 81.4 Cost.)²⁸.

Il dibattito sulle conseguenze finanziarie delle pronunce della Corte costituzionale ha assunto nuova rilevanza in seguito alla revisione²⁹ che ha introdotto in Costituzione il principio di

²⁴ Sul punto, S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari*, cit., 201, per cui, in riferimento all’esame delle sentenze della Corte costituzionale, si sono avute sei applicazioni nel corso della X legislatura (con un solo caso di seguito parlamentare concreto riferito alla decisione n. 1 del 1991) e nessun caso di sottoposizione ad esame delle decisioni nel corso della XI e della XII legislatura. Sull’inidoneità di questa procedura ai fini dell’assolvimento dell’obbligo di copertura finanziaria, in quanto attivabile *ex post*, cfr. C. FORTE, *Le coperture delle leggi onerose nella XIII legislatura (1996-2001): fenomeno finanziario o politico-istituzionale?*, in Riv. dir. fin. e sc. fin., 2001, 465.

²⁵ Sulle recenti modifiche introdotte alla legge di contabilità pubblica dalla l. n. 163/2016, si v. C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in www.federalismi.it, n. 9/2017.

²⁶ La riflessione sul tema è, invero, consistente. Per quanto di interesse, si ricorda che l’elaborazione della categoria si deve a F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni ‘80*, in Quad. reg., 1985, 39 e ID., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 28 e ss., il quale, anche in ragione del processo di integrazione europea e delle limitazioni al ricorso sistematico alle politiche di disavanzo, individua e sottolinea il problema della disponibilità delle risorse. In particolare, richiama il principio dell’obbligo di copertura di spesa, di cui all’art. 81 Cost., come traduzione del principio di equilibrio aziendale adattato alla “macroazienda Stato”. Sul punto, cfr. M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, Napoli, 2012, 396 e ss., in cui l’autore evidenzia il pericolo che la crisi possa divenire “uno dei poli del bilanciamento” tanto che “le ragioni dell’emergenza portino all’emergenza della ragione”; nonché, diffusamente, M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, Napoli, 2016.

²⁷ Corte cost., sent. 455 del 1990, punto 3 del considerato in diritto. In tema, cfr. E. FERRARI, *Diritto alla salute e prestazioni sanitarie tra bilanciamento e gradualità*, in Reg., 1991, n. 5, 1513 e ss.; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3/2013, in particolare par. 5.

²⁸ Su profili analoghi, cfr. V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 30; nonché, M. LUCIANI, *Art. 81 e decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 55, secondo il quale l’area delle decisioni “che costano” non coincide necessariamente con quella delle sentenze additive che riguardano diritti sociali. Più recentemente, cfr. A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., 582, secondo il quale le conseguenze finanziarie rilevanti non dipendono da un tipo di dispositivo, “non sono solo sentenze additive di “prestazione” à la Elia, ma anche mere decisioni di accoglimento, come quelle che colpiscono entrate fiscali, o pronunce sostitutive”.

²⁹ Legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, rubricata “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

pareggio/equilibrio di bilancio³⁰ e di sostenibilità del debito pubblico³¹. Tale intervento si inserisce nel solco di quelle disposizioni contenute dapprima nella riforma del Patto di stabilità e crescita (il c.d. *Six Pack*), promosse poi con la stipula del c.d. Patto *Euro Plus* nel marzo del 2011 e, infine, in sede internazionale, con la firma del c.d. *Fiscal Compact*, sottoscritto nel marzo del 2012 da tutti gli Stati UE (ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca)³². Si sostiene che l'introduzione della nuova disciplina possa inserirsi “nell'alveo della nostra Costituzione economica originaria”³³, cosicché le tradizionali politiche keynesiane di *deficit spending*, seppur con dei limiti ben precisi, non siano da considerarsi impraticabili³⁴. In ogni caso, la riforma del 2012 non può considerarsi completamente “irrilevante”³⁵, avendo introdotto, comunque, nuovi parametri che la Corte costituzionale può utilizzare nell'esercizio del proprio ruolo di chiusura del sistema.

Non pare, tuttavia, che la riforma in questione abbia mutato in maniera decisiva il quadro normativo all'interno del quale riflettere circa la problematicità delle sentenze “che costano”. L'atteggiamento della Corte sul punto può considerarsi ancora ondivago: da un lato, se l'esercizio del potere istruttorio in materia finanziaria va considerato alla stregua di un indice della sensibilità del Giudice costituzionale in ordine all'impatto economico del proprio *decisum*, a partire dal 2012 sono solo quattro le ordinanze istruttorie disposte, di cui solo una riguarda le conseguenze finanziarie³⁶; dall'altro, l'art. 81 è sì protagonista del bilanciamento (e della conseguente circoscrizione degli effetti retroattivi dell'accoglimento) in occasione della sentenza n. 10/2015, ma non viene affatto citato nella decisione n. 70/2015 e subisce un sostanziale ridimensionamento nella pronuncia n. 275/2016, dove si legge che “la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio di bilancio (...). È la garanzia dei diritti

³⁰ Sulla riforma dell'art. 81 Cost., tra i primi, senza nessuna pretesa di esaustività, in senso critico, cfr A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del cd. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2012; P. BILANCIA, *Note critiche sul cd. “pareggio di bilancio”*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2/2012, 17 aprile 2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al cd. “pareggio di bilancio”*, *ibidem*, 8 maggio 2012; P. SANTORO, *La costituzionalizzazione eteronoma del pareggio di bilancio*, in Giustamm.it, maggio 2012. Si v., inoltre, il volume AA., Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

³¹ Sul punto, si v. G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova Costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2015, 2, 554 e ss.; nonché, D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it, 27 gennaio 2012, secondo il quale la modifica dell'art. 97 Cost. rappresenta “l'asse portante dell'intera riforma”. In senso adesivo, C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 149, in cui l'autrice, con riferimento al nuovo primo comma dell'art. 97, parla di “architrate” della riforma.

³² Cfr., *ex aliis*, TOMMASO F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1/2014, 51 e ss.

³³ O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016, 464 e ss.

³⁴ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1/2014, 9, secondo il quale l'equilibrio di bilancio “non irrigidisce o preclude scelte politiche di governo” in quanto “l'indebitamento è sempre praticabile per fronteggiare la componente ciclica e l'ipotesi di eventi eccezionali”; di tenore analogo, già G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 19, per cui è necessario rigettare “la lettura catastrofista”.

³⁵ In tal senso, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, n. 6/2012.

³⁶ Ci si riferisce a: ord. 14 giugno 2012, ord. 20 settembre 2012, ord. 17 dicembre 2014 e ord. 26 novembre 2015 (quest'ultima, in materia di riassetto della fiscalità territoriale e di effetti quantitativi prodotti dalle disposizioni impugnate).

incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"³⁷.

Il tema in oggetto richiede poi un'ulteriore precisazione. Prendendo le mosse da quanto disciplinato dalla menzionata legge n. 196/2009 e dalla legge costituzionale n. 1/2012, è necessario soffermarsi non solo su quelle decisioni della Corte che potrebbero indurre maggiori oneri sulla finanza pubblica, ma anche sulle determinazioni che, a vario titolo, possono incidere sul livello delle entrate di bilancio. L'osservanza del pareggio di bilancio comporta un equilibrio complessivo delle scelte finanziarie assunte dalle amministrazioni pubbliche italiane – con queste intendendo le amministrazioni di cui all'art. 1 della legge n. 196/2009³⁸ – quale presupposto fondamentale per garantire la sostenibilità economica delle politiche di governo nel più ampio e condiviso sistema di mutua responsabilità, che lega insieme i Paesi appartenenti all'area della moneta unica. In tale contesto, l'esame degli andamenti di finanza pubblica deve necessariamente comportare un'analisi di tutti i possibili elementi di impatto sui principali saldi di finanza pubblica nazionale³⁹ e, pertanto, non solo di quelli che comportano per la stessa maggiori oneri.

Sull'argomento, infine, è il caso di sottolineare come la stessa disamina degli impatti finanziari conseguenti a determinazioni legislative è oggi resa più agevole dalla recente riforma della contabilità pubblica italiana che, partendo dalla legge n. 196/2009, si è dipanata lungo un complesso *iter* tecnico e normativo, che ha condotto ad un inquadramento sistematico dell'insieme delle informazioni di bilancio prodotte dalle amministrazioni pubbliche italiane. Tale passaggio diviene ancor più rilevante nella misura in cui si estende il campo di osservazione dal perimetro legislativo nazionale a quello europeo, focalizzando l'attenzione sulle implicazioni da quest'ultimo derivanti sul tessuto contabile nazionale⁴⁰.

3. L'istruttoria formale: il dato quantitativo.

La Corte costituzionale, come emerge chiaramente da un'analisi di tipo quantitativo, ha utilizzato in modo piuttosto sporadico il potere di disporre ordinanze istruttorie⁴¹. Ad oggi, infatti,

³⁷ Corte costituzionale, sent. 275 del 2016. Sul punto, circa il bilanciamento *inequale* tra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali, tra tutti, cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 126, laddove afferma che, invero, “non si tratta di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica). Sulla pronuncia, in relazione a tale profilo, si v. 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 www.giurcost.org, 16 marzo 2017; nonché, A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in www.federalismi.it, n. 10/2017 e F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in www.federalismi.it, n. 10/2017.

³⁸ Sul tema, cfr. M. ANZALONE, I. MACRÌ, S. SIRAGUSA, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche: principi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Assago, 2015, 310 e ss.

³⁹ In tal senso, si v. M. ANZALONE, I. MACRÌ, S. SIRAGUSA, *op. cit.*, 297 e ss.

⁴⁰ In materia, da ultimo, cfr. A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in <http://ojs.uniurb.it/index.php/cgdv/issue/view/87>.

⁴¹ Tale dato è stato quasi unanimemente evidenziato da chi si è occupato del tema. In tal senso, già A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, cit., 1497, secondo il quale “rispetto ai giudici di costituzionalità di altri Paesi ad alta civiltà giuridica, la Corte costituzionale italiana mostra una minore propensione all'utilizzazione formale di statistiche o di altri dati custoditi presso organi o enti, pubblici o privati”. *Contra*, solo A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, cit., 1336, che, scrivendo nel 1978, sottolineava che “negli ultimi tempi si è andata sempre più sviluppando l'attività istruttoria della Corte nei giudizi di legittimità delle leggi promossi in via incidentale o principale”. In effetti, nei due anni immediatamente antecedenti al suo contributo, erano state disposte ben 7 ordinanze istruttorie (4 nel 1976 e 3 nel

sono solo 93 le ordinanze istruttorie adottate. A tal proposito, va ricordato che, sin dall'anno 1987, le stesse non sono più numerate, né pubblicate in Gazzetta Ufficiale, ma risultano reperibili unicamente presso la Cancelleria della Corte costituzionale⁴².

Fino al 1996, su di un totale di 11.802 pronunce⁴³, le ordinanze istruttorie sono state 55. Se si guarda poi al numero complessivo di decisioni pronunciate dalla Corte costituzionale nel periodo che va dal 1997 al 2016 (8.230)⁴⁴, le ordinanze istruttorie sono solo 38. Quindi, in questo arco temporale, su 8.268 provvedimenti⁴⁵, le ordinanze istruttorie rappresentano solo lo 0,45 per cento del totale. Si tratta, dunque, di una portata alquanto limitata, statisticamente quasi irrilevante.

A partire dall'anno 2005, nelle loro relazioni annuali, i Presidenti della Corte hanno dedicato un paragrafo specifico per ogni tipologia di giudizio, seppur breve, alle ordinanze interlocutorie, tra cui sono ricomprese le ordinanze istruttorie. È emblematico rilevare come sia stata la Corte stessa a ritenere, riferendosi al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, che, con specifico riguardo all'acquisizione dei mezzi di prova, siano "generalmente sufficienti le informazioni che giungono alla Corte attraverso l'ordinanza di rimessione (o, eventualmente, con l'attività dei soggetti intervenuti o costituiti in giudizio). È dunque raro che la decisione sulla/e questione/i necessiti di una integrazione istruttoria"⁴⁶.

Nel 2016, non risulta disposta alcuna ordinanza istruttoria; nella relazione riferita alla giurisprudenza costituzionale del 2015⁴⁷, non sembra darsi conto dell'ordinanza istruttoria del 18 novembre 2015, depositata in data 26 novembre, con cui la Corte costituzionale, adita in via principale, aveva richiesto al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'interno, e alla Regione Friuli-Venezia Giulia, notizie e documentazione in materia di riassetto della fiscalità territoriale nella Regione ricorrente⁴⁸.

1977), un dato che può essere considerato superiore rispetto alla media del tempo; di tenore simile, M. CHIAVARIO, *Ordinanze interlocutorie della Corte costituzionale nei giudizi di legittimità promossi in via incidentale*, cit., 232, secondo il quale "abbastanza nutrita è la serie delle ordinanze istruttorie emesse dalla Corte costituzionale in funzione "istruttoria", ossia al fine di acquisire materiale probatorio utile per la decisione dell'incidente di costituzionalità".

⁴² Sulla necessità di una pubblicazione adeguata delle ordinanze istruttorie, cfr. M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., par. 6, 1067-1069. Sul punto, cfr., anche, T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 180-182, nella parte in cui l'autrice riconnette la mancata pubblicazione delle ordinanze istruttorie sia ai peculiari caratteri della fase dello smaltimento dell'arretrato (nel corso del quale pare registrarsi un maggiore ricorso alle istruttorie informali), sia all'esigenza di pubblicare nella Gazzetta ufficiale tutte le decisioni numerate, e quindi, in astratto, anche le ordinanze istruttorie (per cui, conseguentemente, la volontà di non pubblicarle avrebbe determinato la necessità di non numerarle).

⁴³ Per questi primi dati, cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 66.

⁴⁴ In relazione al periodo indicato, per un computo delle pronunce annuali della Corte costituzionale, si v. *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2016. Dati quantitativi e di analisi*, a cura del Servizio Studi, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Dati2016.pdf.

⁴⁵ Il numero indicato deriva dalla necessità di aggiungere al numero di decisioni pubblicate, ossia 8.230, le 38 ordinanze istruttorie disposte dalla Corte nell'arco temporale considerato, in quanto la mancata numerazione e pubblicazione delle ordinanze istruttorie lascia presumere che le stesse non siano computate nelle statistiche e nelle analisi dei dati quantitativi compiute dal Servizio Studi della Corte.

⁴⁶ Si v. *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005 tenuta in occasione della conferenza stampa del Presidente Annibale Marini del 9 febbraio 2006* (a cura di M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA), in <http://www.giurcost.org/cronache/Relazione2005.html>, par. 11.1, capitolo 1, parte I, in cui si dà poi conto di due ordinanze istruttorie, concernenti la tariffa delle tasse sulle concessioni regionali per le aziende faunistico-venatorie, depositate, rispettivamente, il 12 aprile del 2002 e il 18 luglio 2003 (giudizio definito con la decisione n. 110 del 2005).

⁴⁷ L'ordinanza richiamata non pare essere citata né nella *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Relazione_Grossi.pdf, né nella *Relazione preparata dal Servizio Studi* (a cura e con il coordinamento di M. FIERRO), in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Relazione_2015.pdf.

⁴⁸ La questione è stata poi definita con la decisione n. 188 del 2016, che riproduce l'intero dispositivo della richiesta istruttoria.

Anche per ciò che riguarda l'anno 2014, le relazioni analizzate⁴⁹ non sembrano richiamare l'unica ordinanza pronunciata in quell'anno (il 3 dicembre), con cui la Corte, dopo aver dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sollevato dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata contro la Camera dei Deputati), aveva richiesto al Tribunale ricorrente di depositare la documentazione attestante la data di spedizione della copia del ricorso notificato (bisogna peraltro considerare che la "tracciabilità" delle ordinanze istruttorie è resa disagiata dalla circostanza che esse, come evidenziato in precedenza, non sono numerate).

Il dato evidenziato desta un certo interesse anche da un punto di vista sostanziale. Infatti, come rilevato dall'analisi delle ordinanze istruttorie e delle decisioni di merito che risolvono i giudizi relativi, non sempre in queste ultime vi è una menzione delle risultanze istruttorie (risultanze tuttavia rilevanti e alla luce delle quali la Corte medesima matura i suoi orientamenti), né tantomeno della richiesta avanzata in tal senso dalla Corte⁵⁰. La mancata pubblicazione, quindi, genera una certa difficoltà nella comprensione delle modalità attraverso le quali le risultanze dell'istruttoria abbiano (o meno) influito sul convincimento del Giudice costituzionale nella risoluzione della questione.

In via generale, sin da ora, pare potersi escludere che la Corte non consideri affatto le informazioni ottenute⁵¹; i dati acquisiti, infatti, possono esercitare, 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 valore⁵².

Se si sposta l'attenzione sulle sole ordinanze istruttorie che la Corte dispone per conoscere le conseguenze finanziarie delle proprie decisioni, il dato quantitativo si rivela, ancora una volta, quantomeno indicativo. Infatti, i provvedimenti da ascrivere alla categoria considerata, seppur con sfumature diverse, costituiscono quasi 1/3 del numero complessivo di ordinanze istruttorie disposte dalla Corte costituzionale.

Nell'esame di tali ordinanze, quindi, l'interesse è stato indirizzato alla individuazione della tipologia di richiesta che la Corte rivolge ai destinatari dell'istanza. In ordine a tale profilo, è parso opportuno distinguere le richieste in cui la Corte mira a ricostruire il contesto economico-sociale nel quale la disciplina censurata si inserisce (che, come si ritiene, si riflette sull'impatto economico della decisione), da quelle in cui il Giudice costituzionale si interroga propriamente sull'impatto finanziario di una eventuale pronuncia di accoglimento. In secondo luogo, ci si è soffermati sulla natura dei soggetti destinatari delle richieste. Ciò consente infatti di riflettere circa l'attendibilità o, ancor meglio, la neutralità delle informazioni e dei dati economici trasmessi. Infine, si è cercato di ricostruire il rapporto intercorrente tra le ordinanze istruttorie e le decisioni di merito che definiscono i relativi giudizi.

⁴⁹ Ossia sia la *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2014*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/R2015_Criscuolo.pdf, sia la *Relazione sulla giurisprudenza e sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2014* (a cura e con il coordinamento di M. FIERRO), in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/R2015_studi.pdf.

⁵⁰ Si pensi, a livello esemplificato, all'ordinanza istruttoria n. 153 del 18 luglio 1973, che non viene richiamata nella decisione che definisce il giudizio, ossia la sentenza interpretativa di rigetto n. 160 del 1974. Circa tale profilo, cfr. par. 3.3 del presente contributo.

⁵¹ In tal senso, T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 196.

⁵² G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 43. Sul punto, cfr., anche, A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente. Genesi, uso, implicazioni*, Milano, 1994, 332.

3.1 L'oggetto della richiesta della Corte: il contesto (ossia l'impatto) economico-sociale e le conseguenze propriamente finanziarie.

Prestando attenzione alla natura delle richieste istruttorie, si desume che le conseguenze finanziarie non sono indagate dalla Corte sol quando essa chiede espressamente l'impatto economico del proprio *decisum*, ma anche quando prospetta un esame più ampio del contesto socio-economico in cui la disposizione censurata opera, che incide, seppur indirettamente, sul suddetto impatto. Sembra prevalere, in tali casi, l'esigenza di acquisire dati idonei a evidenziare la realtà socio-economica su cui la normativa si innesta, anche per comprenderne il "concreto significato applicativo"⁵³, dal momento che "la valutazione della costituzionalità di una norma di legge richiede una conoscenza dei suoi effetti socio-economici o meglio della realtà, dell'ambiente socio-economico in cui si inserisce"⁵⁴. Quindi, la possibilità di venire a conoscenza dell'impatto sociale della normativa denunciata mette la Corte nelle condizioni di acquisire consapevolezza circa i fenomeni connessi alla questione indagata, pervenendo, nella prospettiva che interessa, ad una preventiva intelligibilità delle conseguenze, se non strettamente finanziarie, quantomeno economiche del proprio *decisum*⁵⁵.

Si osservi, ad esempio, l'ordinanza istruttoria n. 128 del 1957, con la quale la Corte chiede al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonché al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, "in riferimento alle rispettive competenze", di trasmettere dati ed elementi circa i luoghi, i modi e i risultati della concreta applicazione delle norme della cui legittimità si controverte, in base alle quali, al fine di favorire il massimo impiego possibile dei lavoratori agricoli, il Prefetto ha facoltà di prevedere un'imponibile di mano d'opera in agricoltura; oppure all'ordinanza n. 140 del 1967, con la quale la Corte costituzionale richiede al Ministero dell'agricoltura e foreste dati ed elementi concernenti la situazione dei rapporti enfiteutici ed elementi di fatto concernenti il contenuto economico della nuova disciplina dei canoni e delle affrancazioni. Di tenore analogo appare l'ordinanza n. 153 del 1972, con cui la Corte richiede al Ministero dell'agricoltura e delle foreste i dati e gli elementi riguardanti il grado di diffusione, dopo il 28 ottobre 1941, della costituzione di nuovi rapporti enfiteutici, le cause economico-sociali del fenomeno, la determinazione dei canoni in comparazione con quelli riguardanti l'affitto; e, al Ministero delle finanze, l'acquisizione dei dati concernenti l'esercizio da parte dei concedenti della facoltà di richiedere l'accertamento della qualifica e della classifica catastale corrispondenti alla reale situazione dei fondi alla data di costituzione dei rapporti.

Da quanto detto, non pare potersi escludere che i dati e le informazioni raccolte dal Giudice costituzionale, tramite l'esercizio dei poteri istruttori, rappresentino, quantomeno, "fattori" che lo stesso reputa rilevanti⁵⁶ per la formazione del proprio convincimento. In tal senso, di interesse si rivela l'ordinanza n. 153 del 1973. Con tale provvedimento, la Corte si rivolge al Ministero del lavoro per ottenere dati ed elementi contenenti il numero dei lavoratori soggetti a disoccupazione stagionale, il numero di questa tipologia di lavoratori iscritti nelle liste di disoccupazione e un elenco delle lavorazioni stagionali di durata inferiore ai sei mesi. Può essere di una qualche utilità

⁵³ A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, cit., 1499.

⁵⁴ A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, cit., 1356.

⁵⁵ A tale categoria, paiono potersi ascrivere le ordinanze nn. 128/1957, 140/1967, 153/1972, 153/1973, 116/1977 e ord. 16 maggio 1979. Inoltre, degne di note si rivelerebbero anche una serie di ordinanze istruttorie che la Corte costituzionale ha disposto in materia di espropriazione, contratti di miglioria, disciplina dell'affitto di fondi rustici, ossia: ordinanze nn. 42/1960, 47/1967, 131/1968, 113/1976 e 138/1976.

⁵⁶ R. BIN, "Al cuor non si comanda". *Valori, regole, argomenti e il "caso" nella motivazione delle sentenze costituzionali*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 327.

ricordare che, in un noto commento all'ordinanza istruttoria *de qua*, si legge che “non si riesce a vedere in che modo i dati richiesti dalla Corte possono modificare, una volta conosciuti nella loro consistenza reale, i termini del giudizio”, dal momento che tali dati non potrebbero in ogni caso “influenzare il giudizio sull'estensione della garanzia costituzionale di un diritto”⁵⁷; si conclude, quindi, che questi dati siano stati richiesti per avere contezza della “rilevanza sociale” della decisione, solo nell'ottica di rafforzare, con ragioni di ordine politico, la decisione da adottare. Tale convinzione, tuttavia, anche alla luce del dibattito più recente, pare potersi leggere in chiave maggiormente problematica. Per fare ciò occorre dar conto della questione di legittimità costituzionale in quel caso sottoposta all'attenzione della Corte: questa si interrogava circa la costituzionalità di una disposizione che prevedeva che la disoccupazione nei periodi di stagione morta (per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale) e quella relativa a periodi di sosta (per le lavorazioni soggette a normali periodi di sospensione) non danno diritto all'indennità, non considerandosi implicitamente tali periodi di inattività come disoccupazione involontaria. Si può essere certi che il dato quantitativo riferito al numero di lavoratori che potrebbero essere investiti da questa pronuncia non abbia inciso sulla decisione della Corte, rendendo per la stessa non così inutile “conoscere preventivamente l'entità del «pregiudizio» o del «beneficio» sociale eventualmente conseguente alla pronuncia”⁵⁸? Invero, pare potersi ritenere che, anche in questi casi, le risultanze istruttorie, pur se non richiamate nella sentenza che definisce il giudizio⁵⁹, possano aver contribuito a formare o, quantomeno, orientare il convincimento della Corte.

Passando alla seconda categoria, ossia le conseguenze “propriamente finanziarie”, è bene evidenziare che, sul finire degli anni Ottanta, il Giudice costituzionale si pone espressamente il problema dei costi derivanti dalle proprie decisioni. Ciò è dimostrato anche da un relativo aumento dell'utilizzo dei poteri istruttori proprio per verificare l'impatto macroeconomico delle pronunce. A tale categoria, seppur con tratti differenti, si possono ascrivere almeno sei ordinanze istruttorie adottate tra il giugno del 1987 e il maggio del 1992⁶⁰, nonché dieci ordinanze istruttorie collocabili nell'arco temporale che va dall'ottobre del 1997 al novembre del 2015⁶¹.

Per la prima volta, almeno esplicitamente⁶², con l'ordinanza istruttoria del 23 aprile 1990, in un giudizio riguardante la dubbia legittimità di varie disposizioni in materia di trattamenti pensionistici dei dirigenti statali collocati a riposo prima del 1° gennaio 1979, la Corte chiede alla Presidenza del Consiglio, tra le altre cose, di verificare il numero di dirigenti statali la cui pensione è stata esclusa dalla rivalutazione e, soprattutto, *l'ammontare della spesa pubblica conseguente ad una eventuale estensione della normativa censurata* (testualmente “*l'onere finanziario che sarebbe derivato dalla eventuale estensione dei detti benefici anche ai pensionati di data anteriore al 1° gennaio 1979*”⁶³). Di tenore analogo è la richiesta che la Corte rivolge alla Presidenza del

⁵⁷ A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, cit., 1500-1501.

⁵⁸ Ivi, 1501.

⁵⁹ Ossia, la decisione interpretativa di rigetto n. 160 del 1974.

⁶⁰ Si tratta di: ord. 4 giugno 1987, ord. 23 aprile 1990, ord. 5 febbraio 1991, ord. 20 dicembre 1991, ord. 22 maggio 1992 e ord. 27 maggio 1992.

⁶¹ Si tratta di: ord. 24 ottobre 1997, ord. 25 novembre 1997, ord. 12 marzo 1998, ord. 30 dicembre 1998, ord. 22 febbraio 1999, ord. 31 marzo 1999, ord. 6 luglio 2000, ord. 6 luglio 2000, ord. 2 marzo 2005 e ord. 26 novembre 2015.

⁶² Nell'ord. 4 giugno 1987 (in materia di trattamento di quiescenza dei magistrati, circa il profilo della mancata automaticità della perequazione delle pensioni), la Corte chiede, invece, che il Ministero del tesoro fornisca informazioni sulla “variazione quantitativa dei dati sopra indicati, conseguenti, sul piano contabile, all'interpretazione della normativa concernente tali categorie”.

⁶³ Corte cost., sentenza n. 1 del 1991, punto 6.1 del ritenuto in fatto.

Consiglio, con l'ordinanza istruttoria del 5 febbraio 1991, per verificare il numero di dipendenti statali (ossia il personale ferroviario con qualifica non dirigenziale collocato in quiescenza nel periodo compreso tra il 1 luglio 1979 e il 31 dicembre 1980) esclusi dal beneficio del riconoscimento dell'anzianità pregressa e *l'ammontare della spesa pubblica conseguente alla eventuale estensione anche nei loro confronti della disciplina censurata*. Nel 1997, con l'ordinanza del 24 ottobre, in materia previdenziale, la Corte, oltre a richiedere il numero delle posizioni pensionistiche interessate ai provvedimenti di rimborso, chiede *l'importo dell'onere aggiuntivo* derivante dall'eventuale estensione del disposto legislativo alla categoria di soggetti di cui si controverte; allo stesso modo, si parla di *importo degli oneri aggiuntivi* anche nell'ordinanza istruttoria del 25 novembre 1997.

Benché, come evidenziato, la Corte lasci progressivamente emergere un interesse specifico circa la portata dell'impatto finanziario delle proprie decisioni, l'utilizzo degli strumenti istruttori pare rivelarsi in ogni caso limitato, soprattutto se lo si confronta con il numero di decisioni di spesa adottate dalla Corte negli anni⁶⁴.

Sembra però potersi individuare, nel corso del tempo, una maggiore analiticità delle modalità con cui la Corte predispose le proprie richieste istruttorie. Nell'ordinanza del 6 luglio 2000, ad esempio, in un giudizio riguardante la normativa disciplinante il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, non si limita a chiedere il numero delle posizioni interessate e *“l'importo dell'onere di spesa che scaturirebbe dalla corresponsione degli interessi e della rivalutazione monetaria negati dalla norma denunciata”*⁶⁵, ma si interroga anche sul numero dei giudizi pendenti in ordine alla corresponsione degli interessi e della rivalutazione monetaria negata dalla norma denunciata.

Tutte le ordinanze istruttorie analizzate in questa sede sono disposte all'interno di giudizi in cui la Corte costituzionale è investita del suo ruolo di Giudice della legittimità delle leggi. Inoltre, quasi tutte le ordinanze sono adottate in giudizi sollevati in via incidentale, lasciando intuire che la spinta a favore di un intervento additivo e di spesa della Corte sorga, plausibilmente, a partire da una potenziale lesione di un interesse di una delle parti del giudizio *a quo*⁶⁶. Sono solo tre i casi di interesse (di cui due riferiti alla medesima questione⁶⁷) in cui l'ordinanza istruttoria viene disposta

⁶⁴ Si pensi, a livello esemplificativo, alle note sentenze n. 495 del 1993, che ha agganciato le pensioni di reversibilità al 60% del trattamento minimo e, soprattutto, n. 240 del 1994, in tema di integrazione al minimo di due o più pensioni. In relazione a quest'ultima pronuncia, il costo di novemila miliardi derivante dal suo impatto sarebbe derivato da una stima richiesta in via informale all'INPS (così come il Presidente Casavola avrebbe dichiarato in un'intervista televisiva). Tuttavia, la stessa INPS aveva negato di aver ricevuto alcuna richiesta in tal senso, né formale, né informale. Sul punto, cfr., in particolare, F. AGOSTINI, *Cronache di una sentenza annunciata*, in Riv. giur. lav. Prev. Soc., 1994, 321, nella parte in cui scrive “stiamo assistendo ad un vero e proprio balletto di cifre”. Sul punto, si v., anche, C. SMURAGLIA, *Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale*, ivi, 350, secondo il quale “la vicenda colpisce anche perché troppo a lungo si è dovuto discutere sulla entità degli effetti, sulle cifre insomma. Non si è ben capito se gli organi competenti non le conoscessero o preferissero sorvolare”.

⁶⁵ Si v. ord. 6 luglio 2000.

⁶⁶ A livello esemplificativo, si v. che il giudizio *a quo*, in cui viene sollevata la questione di legittimità costituzionale riguardante le disposizioni in materia di trattamento di quiescenza dei magistrati (di cui alla sent. 501 del 1988), trae origine da numerosi ricorsi proposti davanti alla Corte dei conti da soggetti, nella loro qualità di magistrati ordinari ed amministrativi e di avvocati dello Stato o loro superstiti; o, anche, che la questione decisa dalla sent. n. 1 del 1991 nasce su istanza di alcuni alti dirigenti dello Stato, appartenenti a varie amministrazioni, collocati a riposo in data anteriore al 1° gennaio 1979, che proponevano ricorso alla Corte dei conti per ottenere il riconoscimento del loro diritto al permanente adeguamento della pensione alla retribuzione corrisposta. Sul rapporto tra potere del giudice di sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità e l'istanza di parte nel giudizio *a quo*, cfr. R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, 63 e ss.

⁶⁷ Conclusi con la sentenza n. 98 del 2000.

quando la Corte è adita in via principale⁶⁸. In queste ipotesi, tuttavia, le conseguenze finanziarie prodotte deriverebbero da una eventuale pronuncia di illegittimità di disposizioni che riservano allo Stato determinate entrate.

Va anche rilevato come, guardando alla natura della materia interessata, molte delle questioni in cui la Corte dispone ordinanze istruttorie al fine di avere contezza, direttamente o indirettamente, delle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni riguardino, seppur con sfumature diverse, la materia previdenziale.

A ciò è da aggiungersi che la Corte, quando si preoccupa di valutare le conseguenze finanziarie potenziali discendenti da una propria pronuncia, non sempre chiede espressamente la portata dell'impatto⁶⁹, ma più frequentemente si limita a chiedere informazioni e chiarimenti ai destinatari delle sue richieste istruttorie, forse anche al fine di conservare in capo a se stessa una certa autonomia decisionale.

3.2 I soggetti destinatari delle richieste.

Guardando alle ordinanze istruttorie che indagano le “conseguenze propriamente finanziarie”, emerge, in primo luogo, che il ventaglio di soggetti interrogati al fine di ottenere le informazioni e i dati di interesse si rivela decisamente circoscritto. Infatti, la Corte si rivolge per ben tredici volte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche per il tramite dei Ministeri competenti⁷⁰ e l'Istat⁷¹; una sola volta al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica⁷²; in un caso specificamente al Ministero del Tesoro⁷³ e in un altro al Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e al Ministero del Tesoro⁷⁴. Inoltre, quando la Corte viene adita in via principale, la stessa chiede le informazioni di cui ha bisogno anche alle Regioni direttamente coinvolte⁷⁵.

Ora, nei casi in cui la richiesta è rivolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non può non rilevarsi che i dati da questa forniti possono comunque apparire non completamente neutrali. In particolare, per ciò che riguarda la via incidentale, risulta oramai maggioritaria l'idea che il giudizio relativo abbia assunto sempre più il ruolo di processo che soddisfa l'interesse generale all'eliminazione delle leggi incostituzionali e che i soggetti di tale processo siano da inquadrarsi alla stregua di *amici curiae*⁷⁶. In tal senso, la veste in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri partecipa al processo costituzionale è stata oggetto di interpretazioni diversificate⁷⁷, potendosi

⁶⁸ Ci si riferisce a: ord. 22 febbraio 1999, ord. 31 marzo 1999 e ord. 26 novembre 2015.

⁶⁹ Come invece accade, ad esempio, con l'ord. 23 aprile 1990, con cui la Corte chiede “il numero dei dirigenti statali la cui pensione è stata esclusa dalla suddetta rivalutazione, l'ammontare della spesa pubblica conseguente alla sua eventuale estensione, anche nei loro confronti”; o con l'ord. 5 febbraio 1991, con cui la Corte chiede “il numero dei dipendenti (...) esclusi dal beneficio e l'ammontare della spesa pubblica che sarebbe comportata dall'eventuale estensione di esso in loro favore”.

⁷⁰ Si tratta di: ord. 23 aprile 1990, ord. 5 febbraio 1991, ord. 21 maggio 1992, ord. 24 ottobre 1997, ord. 25 novembre 1997, ord. 12 marzo 1998, ord. 22 febbraio 1999, ord. 31 marzo 1999, ord. 6 luglio 2000, ord. 6 luglio 2000, ord. 2 marzo 2005 e ord. 26 novembre 2015.

⁷¹ Ord. 16 dicembre 1991.

⁷² Ord. 22 maggio 1992.

⁷³ Ord. 4 giugno 1987.

⁷⁴ Ord. 30 dicembre 1998.

⁷⁵ Si v. ord. 22 febbraio 1999, ord. 31 marzo 1999 e ord. 26 novembre 2015.

⁷⁶ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 197; nonché, più recentemente, G. MONACO, *La concretezza del giudizio sulle leggi. Il ruolo delle parti innanzi alla Corte costituzionale*, Milano, 2016, 36.

⁷⁷ Da ultimo, *ex aliis*, M. QUATTROCCHI, *Osservazioni su alcuni profili problematici dell'intervento del Presidente del Consiglio nel giudizio costituzionale incidentale*, in Riv. giur. della scuola, 2005, 1044 e ss.

considerare prevalente la portata del suo intervento quale manifestazione dell'indirizzo politico del governo stesso⁷⁸. Tuttavia, quando la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche per il tramite dei Ministeri competenti, viene direttamente coinvolta nella fase istruttoria, con la richiesta di somministrazione dei dati e degli elementi utili alla Corte, non si può escludere, almeno in astratto, che i dati da questa riportati siano funzionali alla salvaguardia della costituzionalità della legge e che, quindi, siano sostanzialmente "di parte". Non è infatti implausibile che proprio le amministrazioni dello Stato possano fornire dati "arrotondati più per eccesso che per difetto", al fine di gonfiare i costi e far sì che la Corte adotti una decisione di rigetto⁷⁹. In tal senso, è emblematico che proprio i dati addotti siano spesso contestati dalle parti ricorrenti costituite nel giudizio costituzionale⁸⁰ e che, almeno solitamente, quando l'Avvocatura dello Stato interviene in giudizi di costituzionalità delle leggi sollevati in via incidentale, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio, essa chieda una pronuncia di infondatezza ogni qual volta la decisione di accoglimento potrebbe comportare un onere finanziario per lo Stato⁸¹.

3.3 Il rapporto tra le ordinanze istruttorie in materia finanziaria e le decisioni di merito.

Benché la Corte utilizzi non così infrequentemente i poteri istruttori per valutare l'impatto macroeconomico della propria pronuncia, stante il carattere succinto della motivazione di questo tipo di provvedimenti⁸², risulta necessario, per comprendere il loro rilievo, allargare lo sguardo alle decisioni di merito che definiscono i giudizi.

Le eterogenee modalità con cui la Corte richiama (o meno) l'esercizio del potere istruttorio e le risultanze conseguentemente ottenute in materia finanziaria rendono non semplice l'individuazione di linee di tendenza di carattere generale.

Talvolta, la Corte, nella pronuncia di merito, non fa alcun riferimento all'esercizio del potere istruttorio⁸³ o, semplicemente, si limita a richiamare genericamente l'ordinanza adottata, senza specificarne le risultanze⁸⁴. Tuttavia, il fatto stesso che la Corte abbia esercitato il proprio potere istruttorio per conoscere le conseguenze finanziarie derivanti dalla propria decisione può indurre a ritenere che le risultanze ottenute, anche se non espressamente citate, non siano da ritenersi completamente ininfluenti ai fini della decisione. Anzi, proprio il ricorso all'istruttoria "finisce per conferire un rilievo formale ad argomenti in precedenza del tutto confinati nel giuridicamente irrilevante"⁸⁵. In tal senso, desta particolare interesse la decisione n. 501 del 1988, in cui la Corte

⁷⁸ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 241.

⁷⁹ Così R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cit., 103; nonché, T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 248. In senso analogo, con riferimento ai giudizi in via principale, cfr. M. CARLI, *Riflessioni sulla motivazione nei giudizi in via principale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 389, secondo il quale "la parte svantaggiata avrà interesse a minimizzare i costi e, di contro, il Governo a amplificarli".

⁸⁰ Ad esempio, nella sent. n. 1 del 1991, punto 8 del ritenuto in fatto, si legge che "la difesa di Ricciardi Enzo ha insistito sulla inattendibilità dell'ammontare dell'onere finanziario che lo Stato sopporterebbe in caso di soppressione della contestata limitazione del beneficio suddetto"; nella sent. n. 403 del 1991, punto 6 del ritenuto in fatto, si legge che "la difesa dei ricorrenti ha depositato "brevi note", con le quali contesta le risposte fornite dall'Amministrazione".

⁸¹ A livello esemplificativo, si v. sent. 403 del 1991 (nel cui giudizio è stata adottata l'ordinanza istruttoria 5 febbraio 1991), nel cui ritenuto in fatto si legge che "È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata".

⁸² In tal senso, si v. M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1067.

⁸³ Si v. ord. 4 giugno 1987, non richiamata nella sent. 501 del 1988, ord. 12 marzo 1998, non richiamata nella ordinanza n. 63 del 1991 e ord. 2 marzo 2005, non richiamata nella sent. 21 del 2006.

⁸⁴ Così nella sent. 403 del 1991, che richiama solo le richieste somministrate alla Presidenza del Consiglio dei ministri con l'ord. istruttoria 5 febbraio 1991.

⁸⁵ A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, cit., 1359.

non richiama l'istruttoria, pur se effettuata con l'ordinanza del 4 giugno 1987, né, tantomeno, evoca il parametro di cui all'art. 81 della Costituzione. Tuttavia, il fatto che la pronuncia in questione individui la data del 1° gennaio 1988, quale termine dal quale far decorrere gli effetti della decisione, pare da imputarsi anche alla necessità di evitare che dal mero accoglimento della questione derivino eccessivi oneri a carico del bilancio dello Stato⁸⁶. Le valutazioni in materia finanziaria della Corte, quindi, incidono sul regime della retroattività della pronuncia⁸⁷.

All'inverso, nella sentenza n. 226 del 1993, è proprio l'ordinanza istruttoria del 27 maggio 1992, con cui il Giudice costituzionale aveva assunto informazioni in merito ai costi di eventuali provvedimenti di riliquidazione delle pensioni, a fondare l'inammissibilità della questione⁸⁸. Nella pronuncia, infatti, si legge che "in questa situazione la Corte ritiene che i dati contabili complessivi forniti dalla Presidenza del Consiglio non dimostrano che lo scostamento sia di tale entità da indurre a dubitare della idoneità – a questo momento – del meccanismo perequativo in atto prescelto dal legislatore a garantire un sufficiente livello di adeguatezza delle pensioni"⁸⁹. Invero, nel caso descritto, manca un riferimento esplicito al costo che sarebbe derivato laddove la Corte avesse accolto la questione di legittimità costituzionale; tuttavia, non pare potersi escludere che proprio la portata dei potenziali oneri di spesa possa aver contribuito a far salva la discrezionalità del legislatore nella disciplina della materia, dal momento che è la Corte stessa a menzionare, in motivazione, il "più ampio contesto della generale politica economica" e i "limiti delle risorse disponibili"⁹⁰.

Da quanto detto, emerge una certa imprevedibilità circa i modi in cui la Corte costituzionale utilizza gli esiti istruttori, soprattutto in materia finanziaria: ciò induce a ritenere che il modello processuale a cui l'istruttoria costituzionale va ricondotta sia, ancor oggi, quello inquisitorio⁹¹.

4. L'istituzione della Sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari del Servizio studi della Corte costituzionale.

Alla luce di quanto detto finora, l'utilizzo della sola istruttoria costituzionale per conoscere preventivamente i costi delle decisioni non può considerarsi pienamente soddisfacente. Come evidenziato, infatti, i limiti dell'esercizio di tale potere non andrebbero tanto rinvenuti nel dato quantitativo, se è vero che le ordinanze istruttorie in materia finanziaria rappresentano una percentuale non irrilevante del numero totale di ordinanze disposte (numero che, tuttavia, si rivela comunque assolutamente inconsistente, qualora lo si confronti con il *mare magnum* delle sentenze di spesa prodotte complessivamente dalla Corte nel corso della sua attività). Tali limiti, invece,

⁸⁶ In tal senso, già P. CARNEVALE, *La pronuncia di incostituzionalità "ad effetto parzialmente retroattivo" del regime della perequazione automatica per le pensioni dei magistrati: ancora una declaratoria di illegittimità con efficacia "temporalmente circoscritta"*, in *Giur. it.*, 1989, 761-768, nella parte in cui si riferisce a tale considerazione quale motivo "forse più reale, ancorché inespresso".

⁸⁷ Su tale pronuncia, quale decisione di incostituzionalità "differita", cfr. R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, 56-57. Sul punto, cfr., più diffusamente, par. 7 del presente contributo.

⁸⁸ Sul punto, anche R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, 138.

⁸⁹ Corte costituzionale, sent. 226 del 1993, punto 7 del considerato in diritto.

⁹⁰ *Ibidem*. Di tenore analogo appare la sent. 419 del 2000, che richiama le risultanze istruttorie ottenute con l'ordinanza del 12 marzo 1998.

⁹¹ Per un approfondimento, si v. G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, 285 e ss. Sul punto, più diffusamente, M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in www.gruppodipisa.it, n. 1/2017.

andrebbero ricercati anche e soprattutto nella qualità dei soggetti coinvolti nella somministrazione delle richieste e nell'utilizzo poco trasparente che la Corte fa delle risultanze istruttorie nelle decisioni di merito.

In questa prospettiva, è utile dar conto dell'istituzione e del periodo di attività, invero breve, della *Sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari*, costituita presso il Servizio Studi della Corte costituzionale. È pertanto da tale esperienza che si può ragionare sulla possibilità di rifondare, in seno alla Corte, una struttura in grado di quantificare preventivamente le conseguenze finanziarie delle decisioni o, ancor meglio, di fungere da supporto all'esercizio dei poteri istruttori formalmente esercitati.

La *Sezione* fu istituita, senza modifiche regolamentari, con decreto presidenziale del 29 marzo 1995, n. 8662, sulla base della delibera dell'Ufficio di Presidenza del 20 marzo 1995, con una diretta dipendenza e responsabilità del Presidente⁹². Il Presidente Baldassarre, sin dal principio della sua investitura, aveva mostrato una certa sensibilità circa l'esigenza di raccogliere informazioni sugli effetti finanziari di eventuali sentenze di accoglimento⁹³, anche in ragione della particolare congiuntura politico-economica⁹⁴. In particolare, in un primo momento aveva proposto che fosse l'Avvocatura dello Stato ad assumersi l'onere di quantificare le spese, “non tanto per dare ad esse il crisma dell'ufficialità, quanto, piuttosto, per consentire alla controparte di dire la sua. Già il fatto che le parti possano discutere su questo aspetto sarebbe per la Corte di estrema importanza”⁹⁵. Alla fine, invece, si decise di dotare la Corte di una propria struttura permanente.

Il nuovo ufficio era volto all'acquisizione, preliminare al giudizio costituzionale, di materiale e documentazione concernente tutte quelle questioni che, *prima facie*, facessero presumere effetti finanziari come conseguenza di una pronuncia di accoglimento. In primo luogo, quindi, l'attività della Sezione consisteva nella lettura degli atti introduttivi pervenuti alla Corte, in modo che potessero essere selezionati quelli presumibilmente produttivi di effetti finanziari. In seconda battuta, si procedeva alla richiesta di quesiti alle amministrazioni pubbliche o a enti e istituti pubblici, o alla utilizzazione di dati compresi in fonti ufficiali. La documentazione così raccolta veniva inviata, tramite la rappresentazione in prospetti e note, ai Giudici costituzionali prima della trattazione in pubblica udienza delle questioni⁹⁶.

4.1 L'attività della *Sezione* e il rapporto con l'istruttoria formale.

⁹² P. COSTANZO, *Codice di giustizia costituzionale*, IX edizione, Torino, 2012, 371.

⁹³ A. BALDASSARRE, *Prove di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 23-24.

⁹⁴ Si pensi alle già citate sentenze di spesa della Corte costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994.

⁹⁵ T. GROPPi, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 275. Sul ruolo dell'ufficio, cfr., anche, ID., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 244-249.

⁹⁶ Sul punto, cfr. V. ONIDA, *Intervento, Il potere istruttorio*, in G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2002, 368, soprattutto nella parte in cui parla di “sorta di para-istruttoria che però non sfociava in un deposito di atti conoscibili dalle parti”.

Pur nella difficoltà di reperimento di materiale riguardante l'espletamento dell'attività della *Sezione*⁹⁷, nelle Relazioni del Servizio Studi di quegli anni, seppur in maniera non sempre organica, sono rinvenibili specifici paragrafi riguardanti questa attività.

In primo luogo, non può non evidenziarsi che alla *Sezione oneri finanziari* fosse preposta una sola unità di personale⁹⁸. Nonostante la portata consistente dell'attività prodotta (evidenziata dai dati quantitativi e qualitativi riportati di seguito), non può non rilevarsi come la scelta di costituire un organismo dai connotati così innovativi in seno alla Corte, quale struttura autonoma e autosufficiente, richiedesse, quantomeno, una dotazione di personale più adeguata.

Il periodo in cui opera la *Sezione* di cui è possibile avere effettiva contezza in ragione delle relazioni reperite, muove dalla fine dell'anno 1996 alla fine del 1998, anche se, complessivamente, essa ha svolto la sua attività per circa un quinquennio, ossia fino al 2000.

Nell'arco temporale considerato, appare significativo il numero di questioni trattate, tanto da far ritenere che, superato il periodo iniziale di impianto e di organizzazione del nuovo ufficio, lo stesso abbia dato dei risultati apprezzabili. In totale, infatti, nel periodo in questione (gennaio-aprile 1997 e gennaio-dicembre 1998), risulta avviata la trattazione di 70 questioni (62 originate da ordinanze di remissione, 8 da ricorsi, tra cui 1 per conflitto di attribuzione), di cui 42 definite con sentenza e 28 con ordinanza; e sono state prodotte 75 schede conclusive (originate, rispettivamente da 68 ordinanze di remissione e da 7 da ricorsi, di cui 3 per conflitto di attribuzione).

Anche guardando a tali dati, risulta confermata la centralità rivestita dai giudizi di legittimità, segnatamente da quelli sollevati in via incidentale, quando ci si interroga sul potenziale costo derivante da una decisione di accoglimento.

Facendo riferimento al merito delle questioni poste all'attenzione della *Sezione*, si rileva che il novero delle materie in relazione alle quali è dato prevedere plausibilmente la sussistenza delle temute "conseguenze finanziarie" è decisamente eterogeneo. In via esemplificativa, si può richiamare la questione di legittimità derivante dalla contestazione della portata del canone che alcuni dipendenti del Ministero degli affari esteri dovrebbero corrispondere per gli alloggi loro concessi dall'ambasciata italiana nella capitale russa (sent. 200/1998); la controversa costituzionalità della legge che disciplina gli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (sent. 27/1998); la disciplina che riforma il sistema previdenziale forense (sent. 362/1997); la concessione della pensione di reversibilità in favore del coniuge quando il matrimonio, contratto dal pensionato in età superiore ai settantadue anni, sia durato meno di due anni (sent. 110/1999); la questione riguardante la portata dell'indennità da attribuirsi agli ufficiali e agli aiutanti ufficiali (ord. 368/1999).

Ancora, volgendo lo sguardo alle decisioni che concludono i giudizi relativi, non vi è mai, almeno esplicitamente, un riferimento alle informazioni e ai dati raccolti dalla Sezione oneri finanziari. Appare però opportuno evidenziare che, invece, non mancano i riferimenti all'onere del legislatore di predisporre, secondo la sua discrezionalità, i "mezzi necessari a far fronte alle

⁹⁷ I dati riferiti sono tratti dalle Relazioni alla Commissione Studi e Regolamenti sull'attività del Servizio Studi. In particolare, le Relazioni analizzate si riferiscono ai periodi di seguito indicati: primo bimestre del 1997; secondo bimestre del 1997; gennaio-giugno 1998; luglio-dicembre 1998.

⁹⁸ Sul punto, cfr., anche, E. ROSSI, *Le vicende e le attualità del Servizio Studi della Corte costituzionale (in ricordo di Giustino D'Orazio)*, in *Nomos*, n. 1/2017, 9.

obbligazioni dello Stato nella materia dei cosiddetti diritti sociali⁹⁹, lasciando desumere che la ricerca in merito al costo della pronuncia, plausibilmente elevato, possa aver contribuito a indurre la Corte a non intervenire direttamente con un dispositivo additivo. Nella stessa direzione, non mancano i riferimenti alle peculiarità delle congiunture economiche nel cui contesto si vanno ad inserire le discipline censurate¹⁰⁰.

Desti inoltre interesse il fatto che in tre casi, nonostante la trattazione della questione da parte della *Sezione* in oggetto, la Corte costituzionale abbia deciso di esercitare comunque il proprio potere istruttorio. Ci si riferisce, in particolare, all'ordinanza istruttoria del 22 febbraio 1999, in materia di entrate regionali da destinare, secondo la disciplina impugnata, allo Stato; all'ordinanza istruttoria del 30 dicembre 1998, con cui la Corte ha richiesto una serie di dati ed elementi al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e al Ministero del tesoro per comprendere le eventuali conseguenze finanziarie derivanti dalla trasformazione di contratti di lavoro determinati a indeterminati; all'ordinanza del 13 maggio 1999, circa l'inquadramento e il trattamento economico dei sottufficiali del Corpo forestale dello Stato.

Nel complesso, comunque, la struttura in oggetto è parsa configurarsi non tanto come strumento integrativo dell'attività istruttoria formalizzata, quanto, invece, quale via alternativa ad essa. Se ciò è vero, emergono dei problemi, soprattutto se si pone l'attenzione sul fatto che i dati e le informazioni ottenute tramite le richieste della *Sezione* non siano conoscibili per le "parti" del giudizio costituzionale, anche ai fini dell'instaurazione del contraddittorio. Inoltre, come evidenziato, paiono scorgersi non poche difficoltà circa l'esigenza di una motivazione trasparente, che espliciti la natura dei criteri utilizzati dalla Corte per effettuare, qualora necessario, il difficile bilanciamento con il principio di cui all'art. 81 della Costituzione. In quest'ottica, nonostante la sensibilità "finanziaria" dimostrata dalla Corte con la predisposizione di una struttura di tal genere, appare, quindi, ancora attuale un'affermazione di Mortati del 1970, secondo il quale "la preoccupazione dell'onere finanziario (...) ha influenzato alcune decisioni della Corte, rimanendo però nel sottofondo delle medesime", operando "come recondito motivo di infondatezza della questione"¹⁰¹.

5. Il disegno di legge A.S. 1952 (XVII legislatura, deposito del 9 giugno 2015).

In rapporto alle problematiche esaminate, appare rilevante il disegno di legge A.S. n. 1952, che propone "Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in

⁹⁹ Così in Corte costituzionale, sent. n. 27/1998, punto 4.2 del considerato in diritto. Considerazioni analoghe circa il ruolo della discrezionalità del legislatore, si rinvengono, tra le decisioni analizzate, nelle sent. nn. 417/1998, 184/2000 e 372/1998 (in cui si legge che "appartiene alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio").

¹⁰⁰ Così in Corte costituzionale, sent. n. 171/1999, in cui la Corte riferisce che "la disposizione censurata si inserisce nel quadro della complessiva manovra di finanza pubblica per l'anno 1997, caratterizzata dalla previsione di ulteriori misure, dirette appunto al *risanamento dei conti pubblici* ed al *contenimento della spesa pubblica*", e sent. n. 324/1999, nella quale viene affermato che "queste misure, di natura eccezionale, sono valse a fronteggiare una situazione economica e finanziaria di notevole gravità e si inseriscono in un quadro composito di provvedimenti tesi a contenere la spesa pubblica nel settore della previdenza. Tale finalità di risanamento ha imposto l'adozione di norme restrittive che hanno inciso sulle aspettative che erano maturate con riferimento alla legislazione previgente".

¹⁰¹ C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in Foro it., 1970, V, 175-176. Sulla necessità di una motivazione trasparente ed esauriente, anche per la possibilità di un controllo delle decisioni della Corte da parte dell'opinione pubblica, si v. R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali opera dalla Corte*, cit., 192 e ss.

materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale”¹⁰². In questo disegno di legge, infatti, la disciplina dell’istruttoria viene analizzata proprio con riguardo alle “conseguenze finanziarie” e alla modulazione dell’efficacia nel tempo delle decisioni della Corte.

In particolare, la proposta, che consta di soli due articoli, mira ad affrontare (come anticipa la relazione di accompagnamento) le problematiche che riguardano la ricerca di quell’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”¹⁰³.

Il disegno di legge in esame è stato presentato in data 9 giugno 2015, a ridosso delle due principali sentenze di spesa della Corte costituzionale del 2015 e, specificamente, poco dopo la decisione n. 70, depositata in cancelleria il 30 aprile. La stessa relazione di accompagnamento si apre ricordando l’acceso dibattito che, in quei mesi, aveva coinvolto l’opinione pubblica, il Governo, il Parlamento, l’Unione europea, i costituzionalisti e gli economisti, circa la consistenza degli oneri a carico del bilancio dello Stato, stante la piena retroattività della decisione che, come noto, aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme relative al blocco dell’indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo, contenute nel decreto legge n. 201 del 2011, poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 (nota come “decreto Salva Italia”). La relazione, pur premettendo che “non si intende qui affrontare il merito della pronuncia”¹⁰⁴, non si esime dal sottolineare che la Corte avrebbe dovuto svolgere una più ampia valutazione del contesto normativo in cui la singola norma era inserita e che, ai sensi dell’art. 28 della legge n. 87 del 1953, il controllo di legittimità costituzionale esclude comunque ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento. Quindi, basandosi sul presupposto che anche la Corte costituzionale debba rispettare i vincoli derivanti dall’articolo 81 della Costituzione (tanto più dopo la riforma costituzionale del 2012), il disegno di legge, anche nella scia di quanto la stessa Corte aveva sostenuto nella decisione n. 10 dello stesso anno¹⁰⁵, si propone di aggiungere al terzo comma dell’articolo 30 della legge n. 87 del 1953 la possibilità per la Corte di valutare l’opportunità di disporre “una diversa modulazione dell’efficacia nel tempo della stessa decisione, a tutela di altri principi costituzionali”, riaffermando, sul piano legislativo, la possibilità per il Giudice costituzionale di gestire gli effetti temporali delle proprie pronunce.

¹⁰² Nel momento in cui si scrive, il disegno di legge in oggetto, d’iniziativa dei senatori Lanzillotta e altri, risulta assegnato, in data 8 luglio 2015, alle commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 5^a (Bilancio) in sede referente, ma l’esame non ha avuto ancora inizio. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45728.htm>.

¹⁰³ Relazione al disegno di legge A.S. n. 1952, “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”, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/313975.pdf>.

¹⁰⁴ Sul tale aspetto, cfr. A. TURTURRO, *Un tentativo di riforma del diritto processuale costituzionale a seguito della sentenza n. 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 89, in cui si sostiene che, in questo caso, i proponenti utilizzino sapientemente la figura retorica della preterizione.

¹⁰⁵ Ci si riferisce, evidentemente, all’inciso in cui si afferma che “è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l’affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro”; o ancora che “una simile graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale”, entrambi in Corte cost., sentenza n. 10 del 2015, punto 7 del considerato in diritto.

Inoltre, il ddl prospetta anche la facoltà per il Giudice costituzionale di disporre ordinanze istruttorie ai fini dell'acquisizione di dati e informazioni¹⁰⁶. Come si evince sempre dalla relazione di accompagnamento, l'obiettivo del legislatore consisterebbe nel rendere la Corte costituzionale consapevole della portata dell'eventuale impatto finanziario derivante dalle proprie pronunce. In particolare, proprio "nell'ipotesi in cui la soluzione della questione di legittimità costituzionale possa comportare maggiori oneri o minori entrate per la finanza pubblica", la Corte, d'ufficio o su richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato o del rappresentante della Regione interessata, può rivolgersi all'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito dall'art. 16 della legge n. 243 del 2012, per richiedere "una relazione sugli effetti finanziari dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto dell'istanza o del ricorso"¹⁰⁷. In tal modo, almeno in ipotesi, si dovrebbero considerare superate quelle perplessità derivanti dal fatto che i dati siano forniti dalle parti del processo, in potenziale conflitto di interessi tra di loro¹⁰⁸. Questo ufficio, istituzione indipendente prevista dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 e regolata dagli articoli 16-19 della legge n. 243 del 2012¹⁰⁹, ha il compito, tra le altre cose¹¹⁰, di "svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee"¹¹¹. Invero, non pare potersi ritenere che l'innovazione normativa proposta costituisca un effettivo ampliamento dei poteri istruttori già spettanti alla Corte, anche in forza di quanto già riconosciuto dall'articolo 12 delle N. I. che, con formulazione piuttosto estesa, attribuisce al Giudice costituzionale il potere di assumere "i mezzi di prova ritenuti opportuni"¹¹², lasciando allo stesso la possibilità di rivolgere le proprie richieste a chiunque egli ritenga consono.

Infine, si propone una modifica del comma 13 dell'articolo 17 della citata legge n. 196 del 2009. Tale disposizione, come anticipato, già prevedeva che, allorché il Ministero dell'economia e delle finanze riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, lo stesso assuma tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. Tale procedura, già ai sensi della normativa vigente, era da applicarsi anche in caso "di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte

¹⁰⁶ A tal proposito, si ricorda che la vigente formulazione dell'art. 13 della legge n. 87 del 1953 prevede che "La Corte può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti".

¹⁰⁷ Su tale profilo, si v. C. FAVARETTO, *Le conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale e l'opinione dissenziente nell'A.S. 1952: una reazione alla sentenza 70/2015?*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 2/2015, in cui si afferma che questa disposizione non farebbe altro che "estendere alla Corte costituzionale il beneficio di un organo ausiliario *ad hoc*, ruolo che l'ufficio già svolge, seppur non ancora al pieno delle sue potenzialità, per il Parlamento".

¹⁰⁸ In tal senso, cfr. L. MILELLA, *Criscuolo: "Consulta ineccepibile sulle pensioni: non poteva aspettare dati che erano di parte"*, in La Repubblica, 23 maggio 2015, in cui il Presidente, pur considerando di primaria importanza la collaborazione tra i Poteri dello Stato, afferma che "l'ipotesi di acquisire dei dati porta con sé una serie di altri problemi. Chi ha formato questi dati? Quale provenienza hanno? Se non vengono acquisiti la Corte è costretta a fermarsi e non può giudicare? Questo potrebbe comportare una possibile paralisi della sua attività".

¹⁰⁹ Il capo VII della legge n. 243 del 2012 è rubricato "Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

¹¹⁰ Per le ulteriori attività svolte dell'Ufficio in oggetto, si v. il sito www.upbilancio.it.

¹¹¹ Per un'analisi di tale istituzione, cfr., da ultimo, Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio*, in www.forumcostituzionale.it, 3 maggio 2016.

¹¹² Dello stesso tenore, A. TURTURRO, *Una proposta di seguito legislativi straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: "nuovi" poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni*, in www.forumcostituzionale.it, 22 dicembre 2015, 8-9.

costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri”. Nella nuova formulazione, il Ministero dell’economia e delle finanze è sostituito dal Governo che, tuttavia, deve anche adottare le iniziative legislative necessarie ad assicurare il rispetto dell’articolo 81, quando, “sulla base di una specifica relazione dell’ufficio parlamentare di bilancio” (il cui ruolo pare evidentemente rafforzato), “dall’attuazione di leggi o dall’esecuzione di sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale possano derivare oneri non contabilizzati nei bilanci approvati”¹¹³. Con riferimento specifico alle sentenze definitive degli organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, inoltre, si prevede che le iniziative legislative in questione indichino “modalità e tempi della loro esecuzione”, così da rispettare gli articoli 11, 81, 97, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione. Tale innovazione presenterebbe criticità di tutta evidenza in quanto tende a condizionare sospensivamente le decisioni della Corte rispetto a successivi provvedimenti legislativi, vanificando la produzione automatica, seppur non pacifica¹¹⁴, degli effetti delle pronunce così come prevista dal vigente sistema di giustizia costituzionale.

6. La modulazione degli effetti retroattivi delle decisioni: un inquadramento.

A questo punto, l’indagine circa le modalità attraverso le quali la Corte si interroga sulle conseguenze finanziarie delle proprie pronunce, e sull’utilizzo (o meno) del potere istruttorio in tale direzione, va declinata in relazione al tema, amplissimo, della modulazione degli effetti temporali delle decisioni. Ciò, invero, al fine di comprendere su quali basi si fonda la scelta della Corte di modulare (segnatamente per circoscrivere o, addirittura, azzerare) gli effetti retroattivi della propria pronuncia di accoglimento.

Sono oramai lontani i tempi in cui era pacifica l’idea che le decisioni di accoglimento della Corte fossero esclusivamente produttive di effetti automatici e precisi¹¹⁵, in forza del combinato disposto degli artt. 136 della Cost., 1 della legge 1 del 1948 e 30, comma 3, della legge 87 del 1953¹¹⁶.

¹¹³ Nella versione vigente del comma 13 dell’articolo 17 della legge n. 196 del 2009, si parla invece di “pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica” (per le leggi) e di “interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri” (per le sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale). La formulazione *de iure condendo*, ossia “oneri non contabilizzati nei bilanci approvati”, è la medesima per entrambe le categorie e pare suscettibile di un’interpretazione maggiormente estensiva.

¹¹⁴ In particolare, *ex aliis*, C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità*, cit., 39, nella parte in cui ritiene che la cessazione degli effetti solo “*pro futuro*” risulta costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco.

¹¹⁵ La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato la coerenza tra la normativa costituzionale e il divieto di applicazione generalizzato sancito nella legge ordinaria. In tal senso, cfr., *ex aliis*, sent. n. 127 del 1966, sent. n. 49 del 1970 (su cui, criticamente, L. ELIA, *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in *Giur. cost.*, 1970, 946 e ss.) e sent. n. 139 del 1984, punto 15 del considerato in diritto, in cui si legge che “le sentenze di accoglimento, in base al disposto dell’art. 136 Cost., confermato dall’art. 30 l. 11 marzo 1953 n. 87, operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione (salvo quanto discende dall’art. 25 Cost. per la materia penale)”.

¹¹⁶ Sull’esegesi di tali disposizioni, cfr., *ex aliis*, R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d’incostituzionalità*, cit., 7-36, soprattutto nella parte in cui sostiene che la scelta del legislatore del 1953 abbia sciolto, in via definitiva, alcuni dubbi interpretativi ricollegabili alla lettura del combinato disposto dell’art. 136 Cost. e dell’art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948; M. D’AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993, 71 e ss., in particolare 94-95, laddove evidenzia che sia la scelta del sistema incidentale a rendere rigida la soluzione degli effetti retroattivi delle decisioni di incostituzionalità. Secondo l’autrice, tuttavia, l’analisi storica della disciplina richiamata non escluderebbe la possibilità per la Corte di adottare strumenti di collegamento con i giudici, proprio per temperare il rigore della retroattività delle decisioni di incostituzionalità. Sul punto, cfr., anche, F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte*

In un primo tempo, parevano potersi individuare due prospettive di analisi della questione, rigidamente contrapposte. Per una parte della dottrina, la Corte poteva disciplinare autonomamente gli effetti temporali delle sue decisioni, circoscrivendone i naturali effetti retroattivi, in ragione del suo precipuo compito istituzionale, ossia “eliminare bensì le leggi incostituzionali dall’ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incostituzionalità, senza che gli esiti del suo giudizio siano ancora più pregiudizievoli per l’ordinamento”¹¹⁷. In tal senso, veniva sostenuto che il problema della modulazione degli effetti temporali si configurasse quale questione di diritto sostanziale, da intendersi quale problema di bilanciamento e, dunque, di ragionevolezza¹¹⁸. Tutto ciò nel presupposto che gli effetti normativi e gli effetti temporali delle decisioni siano due dimensioni complementari e necessarie per gestire le “modalità concrete di applicazione della sentenza”, cosicché, se la Corte può disporre degli effetti normativi, parimenti può disporre di quelli temporali¹¹⁹.

In senso opposto si ponevano coloro che, sottolineando il carattere giurisdizionale della Corte, escludevano in modo assoluto la possibilità di modulare nel passato gli effetti delle decisioni¹²⁰. A tal proposito, venivano in primo piano esigenze quali il grado di certezza e di prevedibilità degli effetti generati dalle decisioni della Corte, considerate di valore quantomeno equivalente, se non maggiore, rispetto a quello attribuibile alle esigenze di continuità, di gradualità nell’evoluzione dell’ordinamento, di aderenza alle circostanze concrete¹²¹. Il rischio paventato consisteva nel fatto che l’operazione del presunto interprete rischiava di divenire “non solo ampiamente discrezionale, ma addirittura arbitraria”¹²². In particolare, seguendo tale prospettiva, il contenimento da parte della Corte degli effetti temporali delle sue decisioni comporterebbe una rottura del legame genetico tra giudizio principale e giudizio di costituzionalità¹²³, determinando “un discrimine tra situazioni e rapporti a cui si applica la decisione di accoglimento della Corte e quelli a cui essa non si applica”¹²⁴. Il Giudice costituzionale, quindi, andrebbe impropriamente a sostituirsi al legislatore, il quale, invece, può decidere liberamente non solo su quali oggetti intervenire, e con quali contenuti,

costituzionale, Padova, 1997, 1-74; nonché, in chiave maggiormente problematica, M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell’invalidità della legge*, Padova, 2000, 61-78. Per un inquadramento, F. POLITI, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale nel recente dibattito dottrinale*, in *Giur. cost.*, 1991, 3003 e ss., che raggruppa in tre categorie le principali obiezioni rivolte alla possibilità che la Corte moduli gli effetti temporali delle proprie decisioni di accoglimento, ossia: violazione delle norme di diritto positivo, alterazione del meccanismo di incidentalità di instaurazione del giudizio costituzionale e rischio di entrare in conflitto con i giudici comuni.

¹¹⁷ F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 15.

¹¹⁸ C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 44.

¹¹⁹ G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 52.

¹²⁰ Così, anche G. D’ORAZIO, *Il legislatore e l’efficacia temporale delle sentenze costituzionali (nuovi orizzonti o falsi miraggi?)*, in *Giur. cost.*, 1988, II., 915, secondo il quale la modulazione degli effetti temporali delle decisioni è esercizio di un potere politico.

¹²¹ S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 31.

¹²² Ivi, 33. In tal senso, si v., anche, 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*, cit., 52 e ss.

¹²³ Così, anche F. SORRENTINO, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 155 e ss.

¹²⁴ 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*, cit., 58-59, soprattutto laddove l’autore individua negli articoli 24 e 136 della Costituzione i termini per la soluzione del problema.

ma anche quando intervenire¹²⁵. In effetti, benché la Corte abbia spesso interpretato la propria competenza in chiave teleologica (ossia in rapporto all'esigenza di attuare il "principio di legittimità costituzionale"¹²⁶), è necessario individuare dei limiti al di là dei quali il Giudice costituzionale non può spingersi, finendo per "tradire il suo stesso ruolo nel sistema"¹²⁷. Anche nel presupposto che "l'etica della responsabilità" imponga alla Corte di non potersi disinteressare delle conseguenze delle proprie pronunce in relazione all'ordine e alla gradualità nella trasformazione del diritto, andrebbero fissati, in ogni caso, due punti fermi: l'operatività *ipso iure* degli effetti delle decisioni di incostituzionalità e, soprattutto, il legame funzionale tra le decisioni della Corte e la difesa delle posizioni soggettive coinvolte nel giudizio *a quo* che non può mai essere spezzato¹²⁸.

Le analisi successive hanno messo in rilievo l'esigenza di evitare impostazioni rigide o radicali, nella consapevolezza che sia da preferire un atteggiamento costruttivo e dialogante¹²⁹, anche per consentire allo studioso di comprendere, e non considerare come *tamquam non esset*, le "novità di alcune esigenze"¹³⁰ che pur si manifestano nell'ordinamento.

Del resto, il dogma della retroattività degli effetti dell'annullamento è stato superato anche dalla giurisprudenza amministrativa (il *leading case* è Consiglio di Stato, VI sezione, 10 maggio 2011, n. 2755). Il giudice amministrativo ha infatti stabilito che si deve valutare caso per caso se l'effettività della tutela sia maggiormente garantita dalla retroattività o meno degli effetti dell'annullamento del provvedimento amministrativo illegittimo, adeguandosi, in tal modo, al *modus operandi* della Corte di Giustizia, la quale, da sempre, ha il potere di modulare nel tempo gli effetti delle proprie sentenze di annullamento¹³¹.

Anche dall'analisi delle esperienze di giustizia costituzionali europee è possibile evidenziare "significative deroghe, talora esplicitate in testi normativi e talaltra (più frequentemente) emergenti dalla giurisprudenza costituzionale", alla retroattività degli effetti dell'annullamento¹³². Si pensi al caso della Costituzione Portoghese¹³³ o all'esperienza francese, in cui la riforma del 2008 ha dato rilevanza ad un tema solo in parte preso in considerazione in vigenza del solo controllo preventivo di legittimità. In questo ultimo caso, invero, il modello prescelto dal legislatore della revisione costituzionale è quello dell'abrogazione, ma, sin da subito, il *Conseil constitutionnel* ha interpretato

¹²⁵ Così, anche V. ONIDA, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 185 e ss.

¹²⁶ L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 515 e ss., 530.

¹²⁷ S. BARTOLE, *L'efficacia temporale delle sentenze ed il bilanciamento dei valori costituzionali*, in Quad. cost., n. 1/1989, 25, anche nella parte in cui l'autore, rilevando criticamente il caso in cui la Corte delimita nel tempo gli effetti delle sue sentenze di accoglimento escludendo dal beneficio le parti del giudizio *a quo*, sostiene che il Giudice costituzionale debba limitarsi, invece, solo a dilazionare la pubblicazione delle proprie sentenze di annullamento.

¹²⁸ G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle sue pronunce*, in Quad. cost., n. 1/1989, 70-71. Più diffusamente, cfr., anche, ID., *La giustizia costituzionale*, cit., 258-269.

¹²⁹ Così R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, cit., 242.

¹³⁰ M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, cit., 101.

¹³¹ Ciò anche sulla base dell'interpretazione dell'art. 264, secondo comma, TFUE, in cui si legge che la Corte "ove lo reputi necessario" ha il potere di precisare "gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi". Nel caso indicato, tuttavia, appare opportuno specificare che il potere di modulare è riconosciuto da una specifica norma che lo prevede. Sul punto, si v. L. CAPPUCIO, G. MARTINICO, *Disciplina e modulazione degli effetti delle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in D. BUTTURINI, M. NICOLINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto interno e comparato*, Napoli, 2014, 277 e ss.

¹³² In *Problematiche finanziarie della modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce di incostituzionalità* (a cura di P. PASSAGLIA), in www.cortecostituzionale.it, dicembre 2014.

¹³³ Art. 282, par. 4, Cost. del Portogallo in base al quale "quando [lo esigano] la certezza del diritto, ragioni di equità o di interesse pubblico di eccezionale rilievo, che devono essere motivate, il Tribunale costituzionale potrà determinare gli effetti dell'incostituzionalità [...] con una portata più limitata...".

estensivamente la disposizione di cui all'art. 62 della Costituzione, rendendo necessario preservare "l'effetto utile della *question prioritaire de constitutionnalité* per il soggetto che l'ha posta"¹³⁴.

7. L'*escamotage* della incostituzionalità differita.

Come evidenziato, quindi, la circostanza che "la Corte non manifesti disinteresse per le conseguenze delle dichiarazioni di incostituzionalità sull'ordinato sviluppo nel tempo dell'ordinamento giuridico è non solo spiegabile per ragioni di fatto, ma anche giustificabile per fondamentali ragioni giuridiche"¹³⁵, 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 controversa tenuta dell'equilibrio del bilancio dello Stato.

Tuttavia, quando ci si riferisce a tali tecniche decisorie, occorre sempre tenere in considerazione che la modulazione temporale degli effetti delle decisioni della Corte, pur nella consapevolezza della sostanziale unitarietà logica che caratterizza questa problematica¹³⁶, può prodursi sia verso il passato, con la limitazione della retroattività di una pronuncia di accoglimento, sia verso il futuro, con la posticipazione del momento a partire dal quale la dichiarazione di incostituzionalità produrrà i suoi effetti¹³⁷. Nel primo caso, la Corte si preoccupa di "avvicinare dal passato al presente"¹³⁸ la produzione degli effetti derivanti dall'annullamento della disciplina censurata, incrociando, conseguentemente, l'attività dei giudici. Nel secondo caso, invece, soprattutto per consentire un auspicato intervento riformatore del legislatore, il Giudice costituzionale tende a procrastinare gli effetti caducatori derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità. Tale secondo intento è stato perseguito dalla Corte attraverso l'utilizzo di diverse (e talora contestate) tecniche decisorie, quali le sentenze monito¹³⁹, le doppie pronunce, le decisioni di inammissibilità per la rimessione delle conseguenze alle scelte discrezionali del legislatore¹⁴⁰, le decisioni additive di principio¹⁴¹.

¹³⁴ Sul punto, si v. la decisione n. 2009-DC del *Conseil constitutionnel* del 3 dicembre 2009 (*Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*). Più diffusamente, in una prospettiva comparata, si v. O. LECUCQ, *La modulation dans le temps des effets des décisions des juges constitutionnels. Perspectives comparatives. France-Espagne-Italie*, in L. GAY (sous la direction de), *La question prioritaire de constitutionnalité. Approche de droit comparé*, Bruxelles, 2014, 287 e ss.

¹³⁵ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 307.

¹³⁶ G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 209.

¹³⁷ In senso analogo, cfr. A. PIZZORUSSO, *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 89 e ss.; nonché, A. PREDIERI, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 151 e ss., nella parte in cui distingue il caso in cui la sentenza risulta problematica per la difficoltà "di non travolgere o adeguare alla esigenza dell'annullamento rapporti da tempo consolidati" dal caso in cui la problematicità deriva dalla difficoltà di "produrre leggi per colmare il vuoto prodotto dalla sentenza, dovuta alla scarsa efficienza del Parlamento". Tra gli ultimi, cfr., anche, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 181 e ss., laddove, dopo aver distinto gli effetti delle decisioni manipolative nello spazio e nel tempo, ritengono che questi ultimi si possano produrre "per il passato" e "per il futuro".

¹³⁸ R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, cit., 38.

¹³⁹ Sul tema, *ex aliis*, M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sulle "sentenze comando" ovvero il potere monitorio della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1982, 826 e ss.

¹⁴⁰ Su tale tipologia, *ex aliis*, L. CARLASSARE, *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 60 e ss. Sulle decisioni di inammissibilità, pur in presenza di una riconosciuta incostituzionalità, quale forma di giustizia denegata, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 305.

¹⁴¹ Su questa tecnica, tra i primi, cfr. A. ANZON DEMMING, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, 3199 e ss., in cui l'autrice sostiene che il dato essenziale consiste nella presenza "di un riconoscimento dell'illegittimità costituzionale della normativa denunciata cui si accompagna il riconoscimento della

In tale sede, come evidenziato in premessa, l'attenzione è posta sulle decisioni classificate come di "incostituzionalità sopravvenuta"¹⁴², riferendosi con tale espressione a quel "modello di decisione di accoglimento ad effetto non retroattivo, bensì decorrente (solo) «dal momento in cui» l'incostituzionalità risultasse insorta"¹⁴³. Sin da ora, tuttavia, deve precisarsi che non in tutti i casi in cui è utilizzata la tecnica dell'illegittimità sopravvenuta, la Corte sembra effettivamente giudicare di una norma legittima all'origine e venuta solo successivamente a collidere con un parametro costituzionale. Solo in questa eventualità, appare coerente la conseguenza di una retroazione dell'effetto della declaratoria di illegittimità che si arresti al momento di effettiva insorgenza del contrasto¹⁴⁴. Da tale ipotesi, quindi, si distingue il caso, evidentemente di maggior interesse per la ricerca in oggetto, in cui il Giudice costituzionale decide di spostare in avanti il termine per la decorrenza degli effetti caducatori della sua pronuncia, limitandone la retroattività.

La Corte, nell'utilizzo di tale modalità decisoria, sembra far proprio il principio di relatività della dichiarazione di illegittimità costituzionale¹⁴⁵, nel presupposto che "l'incostituzionalità non sempre è un dato assoluto (o c'è o non c'è), bensì può essere un dato relativo, graduale, anche temporalmente condizionato (può esserci di più o di meno, può non esserci ancora, può esserci se non intervengono mutamenti adeguati, e via dicendo)"¹⁴⁶. Con tale tecnica (cosiddetta di "incostituzionalità differita"¹⁴⁷ o, anche, di "incostituzionalità progressiva"¹⁴⁸), quindi, il Giudice costituzionale, al fine di tutelare determinati valori costituzionali, sceglie di ridurre l'impatto derivante dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sui rapporti insorti in precedenza e ancora pendenti¹⁴⁹. Tale riduzione (che, a parere di chi scrive, corrisponde a una

pluralità dei possibili rimedi idonei ad eliminarla"; nonché, M. D'AMICO, *Un nuovo modello di sentenza costituzionale?*, in Giur. cost., 1993, 1803 e ss. Sull'additiva di principio, quale strumento per attenuare l'impatto delle additive di prestazione, cfr. D. BUTTURINI, *Caratteri e tipologie delle sentenze additive di prestazione*, in D. BUTTURINI, M. NICOLINI, *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità*, cit., 77 e ss.

¹⁴² Sul punto, si v., anche, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, 2008, 269 e ss., nella parte in cui utilizza la locuzione "sentenze di accoglimento datato".

¹⁴³ M. R. MORELLI, *Incossituzionalità sopravvenuta e dichiarazione di illegittimità «dal momento in cui». Spunti sull'ammissibilità di una nuova ipotesi tipologica di decisione costituzionale di accoglimento parziale*, in Giust. civ., 1987, 775 e ss. Tra le prime decisioni ascrivibili a questa categoria, si segnalano la sent. n. 137/1986 e la sent. n. 179/1988.

¹⁴⁴ In tal senso, M. R. MORELLI, *Declaratoria di illegittimità «dal momento in cui». Genesi e fondamento di una nuova tipologia di decisioni costituzionali di accoglimento*, in Giur. cost., 1989, 521; nonché, S. P. PANUNZIO, *Incossituzionalità «sopravvenuta», incossituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte cost.*, cit., 272 e ss., nella parte in cui evidenzia che "ci sono dei casi di incossituzionalità sopravvenuta in cui un problema effettivo non c'è. Non c'è perché in un ben preciso momento storico (esattamente databile) è accaduto un fatto che ha modificato il sistema e che ha reso da quel preciso momento incossituzionale una legge che prima non lo era".

¹⁴⁵ M. SICLARI, *Effetti temporali delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in Giur. it., 1999, 1782.

¹⁴⁶ F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 25, anche nella parte in cui rileva che il compito istituzionale della Corte costituzionale consista in "eliminare bensì le leggi incossituzionali dall'ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incossituzionalità", 15.

¹⁴⁷ R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, cit., 52 e ss.; nonché, ID., *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007, 116-117.

¹⁴⁸ S. P. PANUNZIO, *Incossituzionalità «sopravvenuta», incossituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della corte costituzionale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte cost.*, cit., 433, in cui sottolinea il ruolo della "gradualità nel dispiegarsi e nell'imporsi dei valori costituzionali".

¹⁴⁹ Sul punto, cfr. R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, cit., 108, secondo cui la Corte, in tal modo, individua il "punto di minore sofferenza" per entrambi i valori costituzionali in contrapposizione. Nella prospettiva dell'autore, in questo caso (che si distingue dalla illegittimità sopravvenuta in senso stretto), la Corte gode di una maggiore discrezionalità. Sul tema, cfr., anche, G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incossituzionalità: possibilità e limiti*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della*

sostanziale modulazione degli effetti temporali nel passato delle decisioni della Corte) è stata realizzata nel corso del tempo per la salvaguardia di esigenze diverse, tra le quali il principio di continuità della funzione pubblica¹⁵⁰, allo scopo di evitare (sent. n. 266 del 1988) “l’effetto devastante prodotto sull’ordinamento giudiziario militare da una *normale* decisione di accoglimento”¹⁵¹.

Ora, se si isolano le pronunce in cui la Corte utilizza la tecnica decisoria descritta per temperare (in modo esplicito o, più spesso, implicito) le conseguenze finanziarie derivanti da una potenziale decisione di accoglimento, il numero di pronunce da analizzare si riduce in modo consistente. Si tratta, infatti, di sole cinque decisioni: ossia le pronunce n. 501 del 1988, n. 1 del 1991, n. 124 del 1991, n. 178 del 2015 e n. 188 del 2016. È solo in queste ipotesi che si assiste ad una modulazione degli effetti retroattivi anche nella considerazione delle conseguenze finanziarie, nel senso precedentemente delimitato.

Nella prima delle pronunce menzionate, la Corte, in ordine alla questione riguardante la perequazione delle pensioni del personale di magistratura e dell’Avvocatura dello Stato, nel rispetto del principio della necessaria corrispondenza del trattamento di quiescenza al trattamento economico del personale in servizio, dichiara l’illegittimità della normativa impugnata, ma solo a decorrere dalla data del 1° gennaio 1988. Il Giudice costituzionale, infatti, prova a sostenere, invero con “evidenti forzature logiche”¹⁵², che la funzione perequativa assolta dalla legge n. 141 del 1985 si sarebbe esaurita proprio a partire dalla data indicata per la decorrenza della illegittimità costituzionale. Tuttavia, è più che plausibile che la Corte, con tale scelta, abbia operato una sorta di bilanciamento di fatto tra la necessità del costante adeguamento tra pensioni e stipendi e la portata delle conseguenze finanziarie che sarebbero derivate da una pronuncia retroattiva, senza però esplicitare questo *iter* argomentativo, che resta sotto traccia.

In modo analogo, con la decisione n. 1 del 1991, la Corte sembra differire gli effetti dell’accoglimento della questione avente ad oggetto la dubbia legittimità di varie disposizioni in materia di trattamenti pensionistici dei dirigenti statali collocati a riposo prima del 1° gennaio 1979. Pur riconoscendo che la ragione giustificativa della differenza di trattamento tra le due categorie (il pensionamento precedente o successivo al 1° gennaio 1979) era venuta meno con l’adozione del d.l. n. 413 del 1989, non si fa decorrere l’effetto dell’accoglimento dalla data di entrata in vigore del

Corte cost., cit., 209 e ss., nella parte in cui distingue le sentenze “che annullano la legge per incostituzionalità sopravvenuta, e quindi circoscrivono la portata eliminativa della legge al tempo in cui soltanto il vizio di incostituzionalità è stato presente” e “le sentenze di incostituzionalità che pongono ai propri effetti retroattivi i limiti imposti da specifiche esigenze costituzionali di ordine generale, che trascendono il vizio d’incostituzionalità della legge”.

¹⁵⁰ In relazione a tale categoria, si guardi alla sent. n. 266/1988 (in cui si legge che la decisione “non tocca in alcun modo gli atti... già posti in essere in conseguenza del disposto di cui alla norma impugnata), alla sent. n. 50/1989 (nel cui considerato in diritto è scritto che “Va precisato al riguardo che, stante la gradualità con la quale è avvenuta detta evoluzione, soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale. La declaratoria di illegittimità costituzionale non può avere e non ha alcuna conseguenza sugli atti pregressi e sui provvedimenti emessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza, i quali rimangono tutti pienamente validi) e, seppur con sensibili differenze, alla sent. 1/2014. Nelle decisioni n. 266/1988 e n. 50/1989, invero, la Corte non modula ma elimina del tutto la retroattività della dichiarazione di incostituzionalità.

¹⁵¹ P. CARNEVALE, *La dichiarazione di incostituzionalità sopravvenuta dell’art. 15 legge n. 180 del 1981 fra irrilevanza ed infondatezza della relativa “quaestio legitimitatis”*, in *Giur. it.*, 1989, 409.

¹⁵² F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, cit., 1529. Dello stesso avviso, R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, cit., 56-57; nonché, P. CARNEVALE, *La pronuncia di incostituzionalità “ad effetto parzialmente retroattivo” del regime della perequazione automatica per le pensioni dei magistrati: ancora una declaratoria di illegittimità con efficacia “temporalmente circoscritta”*, in *Giur. it.*, 1989, 761 e ss.

d.l., ma dal 1° marzo 1990. Anche in questo caso, l'*escamotage* della incostituzionalità differita, quindi, pare da collegarsi alle preoccupazioni della Corte in ordine ai costi a carico della finanza statale che sarebbero altrimenti derivati¹⁵³.

Di un certo interesse, si rivela anche la decisione n. 124 del 1991, in cui la Corte costituzionale, in materia di mancata computabilità dell'indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità nel settore del commercio, dichiara l'illegittimità dell'art. 2 del d.l. n. 12 del 1977 (convertito nella legge n. 91 del 1977), sopravvenuta dal 28 febbraio 1986. In tale pronuncia, qualificata pacificamente quale decisione di "incostituzionalità sopravvenuta"¹⁵⁴, il Giudice costituzionale ricollega la sopravvenienza del vizio di costituzionalità al superamento di quella "situazione di emergenza"¹⁵⁵ che aveva giustificato l'adozione dei provvedimenti restrittivi, riscontrando nell'entrata in vigore della l. n. 38 del 1986 (di riforma dell'indennità di contingenza per il settore privato) il termine da cui far decorrere gli effetti della pronuncia. In tal caso, la Corte riconosce nella situazione di emergenza economica una buona ragione per far sì che il legislatore adotti provvedimenti restrittivi; è evidente che, se la pronuncia fosse stata pienamente retroattiva, la spesa per le casse dello Stato sarebbe stata maggiore. In tale pronuncia è rinvenibile, quindi, un certo grado di discrezionalità valutativa che la Corte costituzionale mantiene in capo a sé in vicende di questo tipo.

Con un significativo salto temporale si giunge alla decisione n. 178 del 2015, con cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo il blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego¹⁵⁶, in quanto le limitazioni imposte dal legislatore per il periodo 2010-2014, introducendo una disciplina irragionevole e sproporzionata, discriminavano, per un periodo né transitorio né eccezionale, i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato. Come evidenziato dal Giudice costituzionale, "il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinava (...) in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (...), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.)"¹⁵⁷. Il Giudice costituzionale dichiara l'illegittimità solo sopravvenuta della normativa censurata, ossia a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta ufficiale; nella prospettiva della Corte, sono infatti solo le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 a far sì che il protrarsi del "blocco negoziale" divenga "così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale"¹⁵⁸. In tal caso, tuttavia, permangono significative

¹⁵³ Di tale preoccupazione sembravano essere ben conscie tutte le difese delle parti private, che avevano contestato l'attendibilità dell'ammontare dell'onere finanziario che lo Stato avrebbe dovuto sopportare (punto 8 del ritenuto in fatto della sent. 1/1991). Sul punto, si v., anche, R. ROMBOLI, *La determinazione del dies a quo per la decorrenza degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità sopravvenuta tra errori materiali e preoccupazioni per le conseguenze finanziarie*, in Giur. cost., 1991, 1346-1353.

¹⁵⁴ R. PINARDI, *Incostituzionalità sopravvenuta e natura eccezionale della normativa denunciata (a margine di un'altra pronuncia di accoglimento solo parzialmente retroattiva)*, in Giur. cost., 1991, I, 1236 e ss.

¹⁵⁵ Corte cost., sent. 124 del 1991, punto 7 del considerato in diritto.

¹⁵⁶ La disciplina in questione era contenuta nell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e nell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

¹⁵⁷ Corte cost., sent. n. 178 del 2015, punto 17 del considerato in diritto.

¹⁵⁸ Corte cost., sent. n. 178 del 2015, punto 15 del considerato in diritto.

perplexità circa l'utilizzo della controversa categoria della incostituzionalità sopravvenuta, che, invero, pare celare una dichiarazione di incostituzionalità differita, senza che la Corte faccia alcun riferimento alla questione della manipolazione degli effetti temporali delle proprie decisioni. Ancora una volta, quindi, anche per ragioni plausibilmente connesse alle conseguenze finanziarie di una propria pronuncia (sebbene non esplicitate)¹⁵⁹, la Corte decide di spostare in avanti il *dies a quo* degli effetti della dichiarazione di illegittimità della disciplina censurata¹⁶⁰, senza indicare “il *quid novi*” che porterebbe a considerare la normativa invalida solo *ex nunc*¹⁶¹, adottando, di fatto, un'altra decisione di “incostituzionalità differita”, almeno per il periodo temporale che intercorre tra la sopravvenuta legge di stabilità del 2015 e la pronuncia della Corte¹⁶².

Infine, tra le ultime pronunce da potersi considerare appartenenti alla categoria evidenziata, pare opportuno guardare anche alla decisione n. 188 del 2016. In questa sentenza, la Corte, su ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di stabilità del 2014, nella parte in cui le stesse si applicano alla Regione ricorrente. Gli effetti prodotti sul meccanismo dell'accantonamento dalla dichiarazione di illegittimità andranno ad esplicarsi solo dalla pubblicazione della sentenza in questione. Ciò per l'operatività del principio dell'equilibrio dinamico del bilancio e per il carattere di continuità degli esercizi finanziari, in virtù del quale i rapporti debitori e creditori tra Stato ed autonomie territoriali possono essere rimodulati anche in esercizi successivi alla loro scadenza¹⁶³. La motivazione, quindi, si conclude con un richiamo alla decisione n. 10 del 2015, in cui si afferma la necessità che il legislatore provveda tempestivamente, proprio al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico.

Nelle decisioni commentate nel presente paragrafo si riscontrano *conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali* (seppur con le precisazioni effettuate); in tre casi (sentt. n. 501/1988, n. 1/1991 e n. 188/2016) la Corte ha disposto ordinanze istruttorie¹⁶⁴, mentre negli altri le informazioni in materia economica sono state assunte, almeno plausibilmente, solo in via informale, con tutti i limiti di cui si è detto in precedenza. Inoltre, è necessario ribadire che, nella pronuncia n. 501 del 1988, né l'esercizio dell'attività istruttoria, né le risultanze connesse sono richiamate. Nella decisione n. 1 del 1991, invece, almeno nel *ritenuto in fatto* della pronuncia, viene affermato che la Presidenza del Consiglio, sentite anche le amministrazioni competenti, ha fornito i richiesti chiarimenti. Ed è proprio in relazione a tali chiarimenti che le parti private, come si evince dalla

¹⁵⁹ Così, anche G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in www.forumcostituzionale.it, 3 giugno 2016, 5, laddove evidenzia che “in nome dell'equilibrio di bilancio la Corte limita l'impatto finanziario nella ‘centosettantotto’”. Tuttavia, in relazione a tale aspetto, appare doveroso segnalare che non risulta pacifica la produzione di oneri automatici e diretti da parte di tale decisione. Sul punto, cfr. S. SCAGLIARINI, *Diritti e risorse: il ragionevole equilibrio raggiunto dalla Corte*, in *Giur. it.*, 2015, 2705-2710; nonché, C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri*, cit., 162, nt. 47, secondo cui “la Corte ha dichiarato illegittimo il blocco della contrattazione, senza imporre automatismi per quanto riguarda eventuali arretrati”.

¹⁶⁰ M. MOCHEGGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza n. 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in www.forumcostituzionale.it, 17 settembre 2015, 2, secondo il quale “la Corte costituzionale – di fatto – colloca l'insorgenza del vizio in un momento successivo rispetto a quello del suo effettivo manifestarsi, postergando quindi la produzione degli effetti dell'annullamento della disciplina invalidata”.

¹⁶¹ A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi*, in www.questionegiustizia.it, 27 luglio 2015.

¹⁶² R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in www.forumcostituzionale.it, 1 settembre 2015.

¹⁶³ Corte cost., sent. 188 del 2016, punto 7 del considerato in diritto.

¹⁶⁴ Ossia: ord. n. 4 giugno 1987, ord. n. 23 aprile 1990 e ord. n. 26 novembre 2015.

lettura della decisione esaminata, hanno presentato memorie in cui rilevano “la modestia degli oneri finanziari derivanti dall’estensione”, l’assenza di “valide ragioni giustificatrici della limitazione della perequazione dei trattamenti pensionistici” e, ancora, “l’inattendibilità dell’ammontare dell’onere finanziario che lo Stato sopporterebbe in caso di soppressione della contestata limitazione del beneficio suddetto, anche perché il numero degli interessati è notevolmente inferiore alle stime del Ministero del Tesoro”¹⁶⁵. Tali richiami confermano la rilevanza del contraddittorio che viene garantito solo allorché il potere istruttorio viene espletato formalmente. Solo nella decisione n. 188 del 2016, infine, la Corte sembra dar conto in maniera più approfondita delle risultanze istruttorie ottenute, non solo nel *ritenuto in fatto*, ma anche nel *considerato in diritto*, seppur non recuperandone poi, almeno espressamente, il rilievo ai fini della risoluzione della questione.

8. Le decisioni di spesa del 2015: quale spazio per l’istruttoria?

Tra i casi in cui non si rinviene l’esercizio del potere istruttorio, seppur, come noto, nella consapevolezza di un importante impatto finanziario, deve considerarsi la decisione n. 10 del 2015. Proprio nel 2015, il dibattito riguardante i temi oggetto della presente ricerca si è arricchito notevolmente in ragione del contributo della giurisprudenza costituzionale, che, attraverso le pronunce n. 10, 70 e, come detto, n. 178, ha fatto sì che la dottrina (e non solo) si interrogasse nuovamente circa la problematicità intrinseca delle decisioni comportanti interventi di spesa¹⁶⁶.

Le tre pronunce menzionate, evidentemente, sono decisioni che importano “conseguenze finanziarie”, in relazioni alle quali il Giudice costituzionale ha deciso di modulare o di non modulare gli effetti temporali dell’accoglimento delle relative questioni. La domanda da porsi, quindi, è la seguente: in base a quali analisi, dati o informazioni la Corte ha assunto contezza dell’impatto finanziario di queste decisioni? Ha esercitato un’attività istruttoria formale? I dati che hanno determinato il convincimento della Corte erano attendibili?

Nella decisione n. 10, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale della normativa¹⁶⁷ avente ad oggetto un’addizionale, pari al 5,5 per cento, nell’ambito dell’imposta sul reddito delle società (IRES), da applicarsi ad alcune imprese operanti in determinati settori tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che avessero registrato ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente. La disciplina in questione, inoltre, prevedeva che l’Autorità per l’energia elettrica e il gas dovesse vigilare circa il divieto di traslazione dell’imposta sui prezzi al consumo¹⁶⁸. Nel pronunciare tale illegittimità, la Corte chiarisce che non può non essere tenuto “in debita considerazione l’impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l’eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti”¹⁶⁹. Quindi, con un

¹⁶⁵ Corte cost., sent. 1 del 1991, punto 8 del ritenuto in fatto.

¹⁶⁶ Se si utilizza l’ottimo servizio *Ricerca su dottrina a commento*, di cui al sito della Corte costituzionale, sono ottantasei gli articoli scientifici che riguardano la decisione n. 10/2015, cinquantotto quelli che commentano la decisione n. 70/2015 e quattordici quelli che si occupano della pronuncia n. 178/2015.

¹⁶⁷ La disciplina in questione era contenuta nell’art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008.

¹⁶⁸ Sulla vigilanza, così come esercitata dall’autorità per l’energia elettrica e il gas, si v. L. SICA, *Genesis, applicazione e dichiarazione di incostituzionalità della Robin Tax. Note a margine di alcune mutazioni*, in *Diritto pubblico*, 2/2015, par. 3.1, 585 e ss.

¹⁶⁹ Corte cost., sent. 10 del 2015, punto 7 del considerato in diritto.

“apprezzabile” sforzo argomentativo¹⁷⁰, la Corte, quale “custode della Costituzione”, chiamata a garantirla “come un tutto unitario, in modo da assicurare una tutela sistemica e non frazionata di tutti i principi coinvolti nella decisione”¹⁷¹, decide di modulare, sotto il profilo temporale, gli effetti della decisione, per evitare che la sua applicazione retroattiva determini, innanzitutto, una grave violazione dell’equilibrio di bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost. Per la Corte, infatti, “l’impatto macroeconomico” connesso alle restituzioni dei versamenti tributari derivanti dalla dichiarazione di illegittimità della disciplina censurata comporterebbe uno squilibrio del bilancio dello Stato tale da richiedere “una manovra finanziaria aggiuntiva” e, “in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria”, il rischio di una “irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono aver beneficiato di una congiuntura favorevole”¹⁷². Per tali motivi, il Giudice costituzionale decide che gli effetti della dichiarazione di illegittimità decorreranno solo dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, cosicché si assiste a “un totale svuotamento del significato e della *ratio* sottesa alla via incidentale, con conseguente stravolgimento delle finalità ad esse sottese”¹⁷³.

Le perplessità suscitate dall’impianto della decisione n. 10 del 2015 hanno accompagnato, per motivi evidentemente opposti, la pronuncia n. 70¹⁷⁴. Con tale decisione, la Corte, pronunciandosi

¹⁷⁰ In tal senso, si v. 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 www.giurcost.org, n. 1/2015, 20 aprile 2015, 222; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 27 aprile 2015, nella parte in cui l’autore ritiene che “in questa occasione la Corte assuma invece questa *allure* dottrinale e si impegni in un delicato compito di inquadramento teorico dell’operazione che sta per compiere”. Dello stesso tenore, cfr. 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 *Diritto pubblico*, 2/2015, 390, secondo il quale la sentenza n. 10 del 2015 è un “unicum”.

¹⁷¹ Corte cost., sent. 10 del 2015, punto 7 del considerato in diritto.

¹⁷² Corte cost., sent. 10 del 2015, punto 8 del considerato in diritto.

¹⁷³ 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, 614. In senso analogo, 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 www.forumcostituzionale.it, 6 aprile 2015; A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 3 aprile 2015; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost., n. 10 del 2015)*, in www.forumcostituzionale.it, 9 aprile 2015; M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un’innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in www.questionegiustizia.it, 18 febbraio 2015, soprattutto nella parte in cui l’autore sostiene che, in questo modo, la Corte “pone sul medesimo piano coloro che hanno adito la giurisdizione per tutelare i propri diritti, e chi, invece, è rimasto inerte e usufruisce ora dei vantaggi connesse all’iniziativa altrui, esattamente nella medesima misura”. Da ciò discende, come evidenziato in E. DE MITA, *Sulla robin tax una bocciatura assai discutibile*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2015, una totale vanificazione della “tutela dei diritti del contribuente”. Diversamente, cfr. 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*, cit., per cui “il potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento ad opera della Corte” è “una sorta di *implied power*, necessario a consentire alla stessa il pieno svolgimento del proprio ruolo”, 416. In senso analogo, L. SICA, *Genesi, applicazione e dichiarazione di incostituzionalità della Robin Tax. Note a margine di alcune mutazioni*, cit., il quale, tuttavia, ritiene che la Corte avrebbe potuto utilizzare una sentenza monitoria, preservando così la “discrezionalità del decisore politico”, 608-610.

¹⁷⁴ Sin da ora, cfr., *ex plurimis*, A. ANZON DEMMING, *Un’inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell’equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 683, secondo la quale è proprio “la gestione sorvegliata della spesa pubblica che costituisce, a sua volta, un presupposto necessario (anche se non sufficiente) per garantire il rispetto degli artt. 2 e 3 Cost. anche a tutela delle fasce più deboli”; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *rivista AIC*, 15 maggio 2015; S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in www.federalismi.it, n. 10/2015; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2015; 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*

sulla legittimità costituzionale della normativa che limitava, per gli anni 2012 e 2013, la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del 100%, solo per le pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS¹⁷⁵, ne dichiara l'illegittimità, senza evocare in nessun punto della pronuncia il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.¹⁷⁶ La Corte, dopo aver compiuto un'attenta analisi dell'evoluzione della materia, nella consapevolezza che i requisiti di proporzionalità e di adeguatezza debbano essere garantiti anche dopo il pensionamento, ritiene che la perequazione automatica sia proprio "lo strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza"¹⁷⁷. Quindi, richiamando il precedente di cui alla decisione n. 316 del 2010 (considerato alla stregua di un monito inascoltato al legislatore), ribadisce che i diritti previdenziali, nel caso di specie, risulterebbero irragionevolmente sacrificati "nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio"¹⁷⁸. Il Giudice delle leggi, censurando il modo in cui il bilanciamento è compiuto dal legislatore¹⁷⁹, perviene a un intervento meramente caducatorio della disciplina censurata, senza nessuna valutazione circa l'impatto macroeconomico della pronuncia.

Ponendo in primo piano l'esigenza di conoscere in quali modalità le conseguenze finanziarie potenzialmente prodotte dalle decisioni del Giudice costituzionale possano incidere sulla tecnica decisoria da questi prescelta, è doveroso sottolineare che in nessuno dei due sopramenzionati la Corte ha disposto un'ordinanza istruttoria. Eppure, se avesse voluto, avrebbe avuto tutto il tempo necessario per avviare un'istruttoria formale, e sicuramente non con fini dilatori¹⁸⁰, in ragione del fatto che la decisione n. 10 è stata presa dopo quattro anni dall'ordinanza di rimessione¹⁸¹ e dopo ben sette anni dall'entrata in vigore della disciplina censurata; la decisione n. 70 è intervenuta il 10 marzo del 2015, ossia a due anni dalla prima ordinanza di rimessione della questione¹⁸².

Inoltre, in riferimento specifico alla decisione n. 10, il fattore tempo ha sicuramente contribuito a dilatare la portata delle conseguenze finanziarie legate all'applicazione di una addizionale poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale¹⁸³. E, invero, proprio per la portata ingente di tali conseguenze, come già evidenziato, la Corte ha deciso di modulare nel tempo gli effetti del proprio accoglimento, limitando la retroattività della pronuncia di illegittimità.

tempo?, in Quad. cost., n. 3/2015, 689, nella parte in cui richiama la situazione che Dworkin definisce "il paradosso dell'eguaglianza, o delle azioni positive: quell'eccesso di tutela per una categoria svantaggiata che produce effetti paradossalmente peggiori proprio sull'uguaglianza medesima".

¹⁷⁵ La disciplina in questione era contenuta nel comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

¹⁷⁶ Invero, l'art. 81 Cost. è citato una sola volta in occasione di un richiamo alla decisione n. 23 del 2013 della Corte costituzionale, con cui il Giudice costituzionale interpreta l'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (in ordine alla relazione tecnica), quale "puntualizzazione tecnica" dell'art. 81 Cost.

¹⁷⁷ Corte cost., sent. n. 70 del 2015, punto 8 del considerato in diritto.

¹⁷⁸ Corte cost., sent. n. 70 del 2015, punto 10 del considerato in diritto.

¹⁷⁹ In tal senso, cfr. A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in Quad. cost., n. 3/2015, 707 e ss.

¹⁸⁰ Sui fini dilatori, si v. M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1051. A tal proposito, pare doveroso sottolineare che il tempo stesso è un fattore su cui gioca la Corte per evitare di adottare sentenze che costano, anche se poi, una volta che accoglie le questioni, le conseguenze finanziarie sono maggiori proprio per il tempo trascorso.

¹⁸¹ Ossia l'ordinanza emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia il 26 marzo 2011 e depositata in pari data.

¹⁸² Ossia l'ordinanza emessa dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, il 6 novembre del 2013.

¹⁸³ In tal senso, anche M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin tax*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 17/2015, 23, laddove l'autore sottolinea che "proprio la "tardività" dell'intervento della Corte può determinare effetti "perversi" ove si consolidi l'uso di pronunce di questo tipo a fronte di normative che incidono sul settore fiscale".

Pur nell'assenza di ordinanze istruttorie, non si può però escludere che la Corte abbia tentato di avere contezza del *quantum* delle conseguenze finanziarie derivanti dalle decisioni analizzate, nonché di soffermarsi su quegli accertamenti fattuali richiesti proprio dal rispetto dell'art. 81 Cost.¹⁸⁴, lasciando presumere l'esercizio di un'istruttoria informale o, ancora, l'utilizzo della categoria dei fatti noti.

In particolare, nella decisione n. 10, la Corte, in relazione alle peculiarità del settore petrolifero e del suo speciale regime tributario, afferma che “come si evince dalle istruttorie e dalle indagini conoscitive dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, svariati indizi economici segnalano che si tratta di un ambito caratterizzato da una scarsa competizione tra le imprese”¹⁸⁵. Poi, con riguardo alla necessaria puntuale osservanza del divieto di traslazione dell'addizionale sui prezzi al consumo, l'inadeguatezza del meccanismo previsto dalla disciplina censurata viene argomentato sulla base delle risultanze della Relazione al Parlamento n. 18/2013/I/Rht sull'attività di vigilanza svolta nell'anno 2012 dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (specificamente richiamata nel punto 6.5.3 del considerato in diritto della decisione). Inoltre, alla base della disciplina censurata (il d.l. 112 del 2008), il Giudice costituzionale riconosce l'esistenza di una “notoria situazione di emergenza economica”¹⁸⁶. Allo stesso modo, la Corte si riferisce alla “complessa congiuntura economica”¹⁸⁷ per contestualizzare lo scopo perseguito dal legislatore (pur poi, come visto, censurandone i mezzi per la sua realizzazione) e al periodo di “perdurante crisi economica e finanziaria”¹⁸⁸ proprio per giustificare la modulazione degli effetti temporali della decisione. Quando, tuttavia, si richiama il concetto di “impatto”, che, come già ricordato, è dirimente nella scelta dall'azzeramento della retroattività della pronuncia, tale concetto risulta impiegato in modo piuttosto vago, in quanto la sua formulazione è seguita solo da un generico, se non addirittura inconsapevole¹⁸⁹, riferimento alla eventuale “necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva”. Sembra quasi che i dati e gli elementi raccolti dalla Corte, con le modalità innanzi evidenziate, riguardino più il contesto economico in cui la decisione si inserisce che non propriamente le conseguenze finanziarie prodotte da un potenziale accoglimento della questione sottoposta all'attenzione del Giudice delle leggi. Una prospettiva, forse, da sola non pienamente soddisfacente se si considera l'alterazione del modello incidentale che viene a prodursi con pronunce di questo tipo e il difficile seguito¹⁹⁰.

¹⁸⁴ Sul punto, A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, cit., 1, secondo il quale il carattere “scivoloso ed infido” sul quale si svolgono gli accertamenti richiesti dalla verifica del rispetto delle clausole contenute nell'art. 81 avrebbe reso consapevole la Corte circa la necessità di “far ricorso a talune indagini sul fatto”.

¹⁸⁵ Corte cost., sent. 10 del 2015, punto 6.4 del considerato in diritto.

¹⁸⁶ Corte cost., sent. 10 del 2015, punto 5 del considerato in diritto.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Corte cost., sent. 10 del 2015, punto 8 del considerato in diritto. Su tale punto, cfr. C. BERGONZINI, *Note a margine di Corte cost. n. 10 del 2015: uno sguardo al merito (e alle fonti)*, in www.forumcostituzionale.it, 27 aprile 2015. Sulle nozioni giuridiche di crisi ed emergenza, più in generale, si v. D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 3/2016.

¹⁸⁹ Sul punto, cfr. E. DE MITA, *Sulla robin tax una bocciatura assai discutibile*, cit., secondo cui la Corte, ignorando del tutto l'articolo 81 Cost., si limita a “una valutazione gratuita sulla manovra aggiuntiva che non pare rientri nei suoi compiti”. L'autore ricorda quindi che “l'equilibrio di bilancio è un giudizio complessivo che investe prima di tutto la spesa e che è diretto, principalmente, al governo”.

¹⁹⁰ In merito al quale, si consideri la pronuncia della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia del 12 maggio del 2015, che non tiene conto della delimitazione temporale degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. Sul tema, cfr. 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*

Nella decisione n. 70, invece, la Corte censura la scelta del Governo in ordine all'azzeramento del meccanismo perequativo, per il fatto di aver adottato il d.l. 201 del 2011 richiamando "genericamente la contingente situazione finanziaria, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi"¹⁹¹. La Corte, dunque, aggiunge che, anche in sede di conversione, non si è riscontrata "alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate", facendo sì che il diritto a una prestazione previdenziale adeguata risultasse irragionevolmente sacrificato "nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio"¹⁹². In tal caso, in particolare, può essere utile evidenziare come per il Giudice costituzionale sia proprio la mancanza di documentazione tecnica sui risparmi conseguibili con il blocco della rivalutazione delle pensioni a fondare l'illegittimità della disciplina censurata¹⁹³, non ritenendo sufficientemente adeguate quelle informazioni che pur erano considerate notorie o di facile conoscibilità¹⁹⁴.

Appare evidente che la Corte, nei fatti, utilizzi "due pesi e due misure"¹⁹⁵. Quando nella decisione n. 10 si rende protagonista di un giudizio prognostico circa l'impatto finanziario della propria decisione, la sua argomentazione si rivela quantomeno apodittica, e la carenza di un'attività istruttoria propriamente espletata rende debole la sua capacità di motivare. Nella 70, invece, la Corte sanziona proprio la carenza di motivazione in ordine ai presupposti di fatto della disciplina censurata, facendo ricadere l'onere probatorio interamente sulla difesa erariale e qualificandosi come "mero controllore esterno dei bilanciamenti del legislatore"¹⁹⁶. Nel primo caso, la Corte costituzionale è essa stessa autrice di un bilanciamento in cui sono considerati i diritti dei contribuenti, l'art. 81 Cost.¹⁹⁷ e le regole processuali del giudizio di costituzionalità; nel secondo caso, la Corte controlla e contesta il bilanciamento posto in essere dal legislatore (o, meglio, dal Governo mediante il ricorso a un decreto legge). In tal caso, tuttavia, censurando la legittimità costituzionale di una legge di riduzione della spesa, (soprattutto se avesse voluto essere coerente con la pronuncia n. 10, di poco precedente) avrebbe potuto quantomeno tenere in considerazione che tale decisione avrebbe comportato proprio un aumento di quella spesa che il legislatore, seppur impropriamente, aveva deciso di limitare¹⁹⁸.

Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15), in Consulta online, 2015, II, 438 e ss.; nonché, il contributo di S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità ed effetto della decisione della Corte sul giudizio a quo*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/2017.

¹⁹¹ Corte cost., sent. n. 70 del 2015, punto 10 del considerato in diritto.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Sull'utilizzo della relazione tecnica quale mezzo per ricostruire la *ratio* complessiva del provvedimento, rispetto alla quale la Corte va a sindacare la ragionevolezza delle norme scrutinate, cfr. S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2016, 1596 e ss.

¹⁹⁴ In tal senso, si v. E. MORANDO, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in www.federalismi.it, n. 10/2015.

¹⁹⁵ In senso analogo, cfr. S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali?*, *Nota alla sentenza n. 70/2015*, in www.forumcostituzionale.it, 17 maggio 2015, in cui si evidenzia che, nonostante le simmetrie circa il piano degli effetti macroeconomici con la sentenza n. 10, la decisione n. 70 evita accuratamente di rilevarle.

¹⁹⁶ A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, cit., 711.

¹⁹⁷ L'art. 81 Cost., in questo caso, è evocato direttamente dalla Corte costituzionale. Su tale profilo, cfr., in particolare, I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super-principio*, in www.forumcostituzionale.it, 26 maggio 2015.

¹⁹⁸ *Contra*, si v. A. CAZZULLO, *La difesa dei giudici della Corte*, in *Corriere della Sera*, 21 maggio 2015, in cui il Presidente della Corte costituzionale, Alessandro Criscuolo, afferma: «Siamo chiamati a verificare la costituzionalità delle leggi. Se una legge è incostituzionale, non possiamo fermarci se la nostra decisione provoca delle spese». Per di più, in relazione al potenziale buco nei conti dello Stato da 20 miliardi, chiosa: «Non erano dati di cui noi disponevamo. E poi noi non facciamo valutazioni di carattere economico».

9. Osservazioni conclusive.

Porre al centro della riflessione il tema delle conseguenze finanziarie potenzialmente derivanti dalle decisioni della Corte implica la necessità di interrogarsi sull'adeguatezza dei mezzi utilizzati dal Giudice costituzionale per l'individuazione e l'accertamento di questi costi. Ciò si riflette, evidentemente, sul tentativo di comprendere e ricondurre a sistema la scelta di modulare (o meno) gli effetti retroattivi di quelle pronunce dalle quali discendono oneri per lo Stato.

La ricerca di cui si propongono qui i risultati tocca la delicata questione dell'effettività dei diritti. Infatti, pur nella convinzione che la tenuta dei bilanci dello Stato sia una prerogativa del decisore politico, la Corte non può realisticamente disinteressarsi del tutto dell'impatto finanziario del proprio operato. Se, dunque, i diritti costano¹⁹⁹ e le risorse sono limitate (implicando la necessità che si proceda ad una loro allocazione responsabile²⁰⁰), al Giudice costituzionale spetta il compito di sindacare la ragionevolezza delle scelte del legislatore, all'interno delle quali la tutela dei diritti fondamentali deve essere una priorità ineludibile²⁰¹. E poiché la Corte riveste un ruolo decisivo, giudicando anche sulle scelte di politica economica, è necessario che la stessa agisca nella piena consapevolezza dei dati e delle informazioni necessarie, con argomentazioni trasparenti e documentate, in modo che le sue decisioni non siano equivocabili o, ancor meglio, risultino prevedibili e non frutto della contingenza o della sensibilità dei vari giudici.

È proprio in tale prospettiva che va considerata insufficiente la portata dell'attività istruttoria espletata sino ad oggi dalla Corte in materia finanziaria. Solo attraverso il pieno utilizzo dei formali poteri istruttori, infatti, il Giudice costituzionale, attingendo a conoscenze tecnico-economiche sufficientemente univoche, riuscirebbe a costruire rapporti trasparenti con le parti e con l'opinione pubblica. I limiti evidenziati in ordine al ventaglio dei destinatari coinvolti e all'utilizzo delle risultanze ottenute nelle decisioni che risolvono i giudizi potrebbero essere validamente superati grazie alla previsione di una struttura di supporto, da costituire in seno alla Corte stessa, sul modello della menzionata *Sezione oneri finanziari*. La nuova struttura non dovrebbe però limitarsi ad operare quale mero intermediario di richieste, ma sarebbe più utile se fosse inserita nel circuito dell'attività istruttoria formalmente espletata dalla Corte, con funzioni di garanzia e di supervisione delle informazioni di volta in volta ottenute. Allo stesso modo, andrebbe anche rafforzato il dialogo tra la Corte e l'Ufficio parlamentare di Bilancio, nonché reso più intenso e collaborativo il rapporto con la Corte dei conti.

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 delle decisioni. Non pare opportuno, infatti, che la Corte si "nasconda" dietro il differimento degli effetti retroattivi del proprio accoglimento; meglio sarebbe se essa esplicitasse i criteri e i percorsi logici attraverso i quali perviene a determinati esiti²⁰². In tal senso, guardando in particolare alle recenti sentenze incidenti sulla spesa, sembra difficile trovare una continuità nell'operato della

¹⁹⁹ S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, 101-103, soprattutto laddove si sostiene che "l'attenzione ai costi è semplicemente una via, parallela rispetto ad altre più frequentate, verso una migliore comprensione della natura qualificata di tutti i diritti, compresi i diritti costituzionalmente riconosciuti".

²⁰⁰ S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismi e crisi economica*, in AA. VV., *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 1-18.

²⁰¹ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4/2014, 7.

²⁰² Sul punto, diffusamente, A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996.

Corte, pur nella consapevolezza della diversità delle situazioni giuridiche coinvolte (ad esempio, diritti economici nella decisione n. 10 del 2015, diritti sociali nella decisione n. 70 del 2015)²⁰³.

Tale discontinuità pone due essenziali ordini di problemi, invero connessi.

In primo luogo, non appaiono ancora completamente sciolte le riserve in ordine alla portata del diritto processuale costituzionale e, soprattutto, alle modalità con cui il Giudice costituzionale si rapporta ad esso. Se, infatti, non può negarsi che la Corte sia un giudice “*sui generis*”²⁰⁴, parimenti appare necessario che siano riconosciuti alla sua attività dei limiti ben precisi²⁰⁵, superati i quali le regole processuali rischiano di non essere più tali e la cui violazione allungherebbe qualche ombra sulla stessa legittimazione dell’organo nel sistema.

In secondo luogo, tali perplessità richiamano il tema del difficile “dosaggio tra politica e giurisdizione”²⁰⁶, che ha da sempre caratterizzato il sistema di giustizia costituzionale italiano. Ad oggi, tale dosaggio pare sbilanciato in favore della politica. Qualora, infatti, il Giudice costituzionale non agisca tramite precisi “*standards* di comportamenti che offrano, nei limiti del possibile, prospettive di certezza ai giudici e ai cittadini circa l’uso dei mezzi processuali che hanno, poi, un grandissimo rilievo anche sul piano sostanziale”²⁰⁷, il rischio è di tutta evidenza: si “attenua nella Corte la funzione di custode della legalità costituzionale” e si porta in primo piano “la funzione di arbitro del conflitto politico interno”²⁰⁸.

In una situazione di perdurante emergenza economica e di scarsissima qualità della legislazione, quindi, non ci si può permettere che la Corte interpreti il suo ruolo quale mero giudice del caso singolo, lontano dalla prospettiva di una tendenziale sistematicità dei blocchi giurisprudenziali da essa prodotti; a maggior ragione in un momento storico in cui è la tenuta dei diritti, e non solo dei bilanci, a destare serie preoccupazioni.

²⁰³ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3/2016.

²⁰⁴ Così, da ultimo, P. GROSSI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2016*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/RelazioneGrossi2016.pdf. Sull’utilizzo della locuzione “*sui generis*”, anche se riferita specificamente al diritto processuale costituzionale, già G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, cit., 137.

²⁰⁵ In tal senso, R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, cit., 610.

²⁰⁶ E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 31. Sul punto, già ID., *Introduzione*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo*, Bologna, 1982, 11 e ss.

²⁰⁷ L. ELIA, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, cit., 98.

²⁰⁸ S. STAIANO, *Introduzione*, in S. STAIANO (a cura di), *Genesi ed evoluzione dei sistemi di giustizia costituzionale. Italia, Francia e Spagna*, Napoli, 2012, LII. Da ultimo, si v., con riferimento specifico alla recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, ID., *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in www.federalismi.it, n. 2/2017.