



LORENZO MADAU*

SENTENZE COSTITUZIONALI “CHE COSTANO” E TUTELA EFFETTIVA DEI DIRITTI SOCIALI: UN NUOVO AMBITO APPLICATIVO PER LA TECNICA DECISORIA DELL’INCOSTITUZIONALITÀ PROSPETTATA? (SPUNTI DI RIFLESSIONE A PARTIRE DA CORTE COST., ORD. N. 25 DEL 2026) **

Abstract [It]: Il contributo esamina l’ordinanza n. 25 del 2026 della Corte costituzionale sul differimento e la rateizzazione del TFS dei dipendenti pubblici. Il ricorso alla tecnica dell’“incostituzionalità prospettata” presenta, in questo caso, caratteri di originalità, non essendo giustificato dall’esigenza di rispettare spazi di discrezionalità legislativa, bensì dalla necessità di gestire più efficacemente le ricadute finanziarie dell’annullamento. Il contributo propone una lettura del nuovo impiego di questa tecnica come uno strumento idoneo a rafforzare l’effettività del controllo sulle violazioni dei diritti sociali, in presenza di condizionamenti di carattere finanziario.

Abstract [En]: The contribution examines Italian Constitutional Court Order No. 25 of 2026 concerning the deferral and payment by instalments of the severance pay (“TFS”) of public employees. The use of the technique of “prospective unconstitutionality” presents, in this case, some original features, as it is not justified by the need to preserve legislative discretion, but rather by the need to manage more effectively the financial implications of a declaration of unconstitutionality. This renewed use of the technique may be understood as a tool capable of strengthening the effectiveness of constitutional review in cases involving violations of social rights under financial constraints.

Parole chiave: Corte costituzionale; giudizio di legittimità costituzionale; “incostituzionalità prospettata”; costo delle sentenze costituzionali; discrezionalità legislativa

Keywords: Italian Constitutional Court; Constitutional Review; “Prospective Unconstitutionality”; Fiscal Cost of Constitutional Rulings; Legislative Discretion

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il primo invito della Corte al legislatore: la sentenza n. 159 del 2019. – 3. Il secondo «pressante invito»: la sentenza n. 130 del 2023. Alcune considerazioni critiche. – 4. Il mancato seguito della sentenza n. 130 del 2023. – 5. Il terzo invito “a tempo”: l’ordinanza n. 25 del 2026. – 6. Spunti di riflessione a partire dall’ordinanza n. 25: la tecnica dell’incostituzionalità prospettata come strumento per rafforzare la giustiziabilità dei diritti sociali – 7. Il possibile seguito, legislativo o giurisprudenziale, dell’ordinanza n. 25 e le sue criticità.

* Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali – Università di Pisa.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Premessa

Con tre ordinanze di contenuto analogo del 15 e del 25 febbraio 2025, e del 7 agosto 2025, il Tar Marche, sez. I, il Tar Lazio, sez. V, e il Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, avevano sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122. Le questioni erano state prospettate in riferimento all'art. 36 nonché – nel caso del Tar Lazio e del Tar Friuli-Venezia Giulia – all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

Le disposizioni censurate prevedono, rispettivamente, il differimento della liquidazione e la rateizzazione del pagamento dei trattamenti di fine servizio (TFS) spettanti ai dipendenti pubblici cessati dall'impiego per raggiunti limiti di età o di servizio.

In particolare, i giudici *a quibus* chiedevano, in primo luogo, l'ablazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79/1997, come convertito, nella parte in cui differisce di dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro la liquidazione del trattamento e ne consente il pagamento entro i tre mesi successivi¹.

In secondo luogo, i rimettenti domandavano la caducazione della disciplina del pagamento rateale di cui all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78/2010², come convertito, sempre nella parte in cui si applica alle medesime ipotesi sopra ricordate di cessazione del rapporto di impiego.

Tali questioni sono state affrontate dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 25 del 2026, da cui muovono le presenti riflessioni.

Con essa, la Corte è tornata a fare ricorso, per la quarta volta nella sua storia – e a distanza di quasi cinque anni dall'ultimo precedente³ – della discussa tecnica decisoria del rinvio dell'udienza a data fissa, introdotta in via puramente pretoria a partire dalla celebre ordinanza n. 207 del 2018.

Il ricorso a detta tecnica, nel caso di specie, presenta profili di peculiarità rispetto ai precedenti ed è su quelli, in particolare, che ci si intende soffermare nella parte conclusiva di questo contributo.

¹ Detta previsione si applica ai pubblici dipendenti cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza o per collocamento a riposo d'ufficio per anzianità massima di servizio.

² Tale disposizione affianca al differimento della liquidazione la previsione del pagamento rateale «dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una-tantum* comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego». In particolare, il versamento avviene «in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro» (lett. *a*); «in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro» (lett. *b*); «in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro» (lett. *c*).

³ Risalente all'ordinanza n. 97 del 2021.

La novità principale risiede nel fatto che l’“incostituzionalità prospettata”⁴ non appare giustificata dalla necessità di superare, eccezionalmente, uno spazio di discrezionalità legislativa che impedirebbe, a rigore, l’intervento della Corte. Essa, piuttosto, pare orientata a fronteggiare in modo originale un diverso fattore di condizionamento dell’azione della Corte, rappresentato dalla preoccupazione per le conseguenze finanziarie delle proprie pronunce. In questa prospettiva, come si cercherà di mostrare, la tecnica in discorso potrebbe consentire, almeno in potenza, un controllo più efficace sulle violazioni dei diritti “che costano” e, segnatamente, dei diritti sociali di prestazione⁵.

Per poter inquadrare correttamente la decisione in commento, però, risulta indispensabile ripercorrere sinteticamente la peculiare vicenda giurisprudenziale che ne ha costituito la premessa e che aveva visto la Corte occuparsi già due volte in pochi anni della medesima disciplina.

2. Il primo invito della Corte al legislatore: la sentenza n. 159 del 2019

Il “primo tempo” di questa vicenda giurisprudenziale è rinvenibile nella sentenza n. 159 del 2019⁶, con la quale la Corte era stata già chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, del d.l. n. 79/1997, come convertito, e dell’art. 12, comma 7, del d.l. n. 78/2010, come convertito.

Il giudizio *a quo* era stato attivato, dinanzi al Tribunale ordinario di Roma, su ricorso di una dipendente del Ministero della giustizia che era andata in pensione anticipata per anzianità. Questa circostanza assumeva rilievo decisivo, poiché la normativa censurata distingue tra dipendenti cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti ordinamentali di età o di servizio e dipendenti che abbiano lasciato l’impiego per altre ragioni, tra cui il pensionamento anticipato. Nel primo caso, il TFS viene liquidato decorso un termine di dodici mesi dalla cessazione del rapporto (ridotto a nove mesi a decorrere dal 2027); nel secondo caso, il termine è, invece, quello più ampio di ventiquattro mesi.

⁴ Come la stessa tecnica decisoria è stata definita dall’allora Presidente della Corte, Giorgio Lattanzi, nella relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale del 2018: v. CORTE COSTITUZIONALE, *Relazione del Presidente della Corte Costituzionale Giorgio Lattanzi*, 21 marzo 2019, in www.cortecostituzionale.it, 13.

⁵ È ormai un dato acquisito, in dottrina, quello per cui tutti i diritti “costano”, compresi quelli di libertà (v. il noto lavoro di S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London 1999; in Italia, questo aspetto è stato messo in luce, in particolare, da Massimo Luciani, per esempio in M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte Costituzionale*, in *Riv. AIC*, 3/2016, 7), ma v. anche R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018. Tuttavia, è evidente come per i diritti sociali di prestazione il profilo del costo finanziario si mostri più immediatamente e direttamente percepibile.

⁶ Commentata da R. CASILLO, *Sulla legittimità del differimento e rateizzazione dei trattamenti di fine servizio*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 1/2020, 32 ss.; L. FIORILLO, *Tempi e modalità di erogazione dei trattamenti di fine servizio alla cessazione del rapporto di lavoro pubblico: una pronuncia di costituzionalità condizionata*, in *Giur. cost.*, 4/2019, 2383 ss.; A. SGROI, *La Corte costituzionale e il pagamento del trattamento di fine servizio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1/2020, 21 ss.

Alla luce di tale distinzione e del caso alla base del giudizio principale, pertanto, la Corte aveva necessariamente delimitato l'oggetto del proprio scrutinio alla parte dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79/1997 riguardante il termine di liquidazione di ventiquattro mesi, nonché alla speculare disciplina del pagamento rateale dei TFS *ex* art. 12, comma 7, del d.l. n. 78/2010. Le questioni inerenti alla previsione del termine di dodici mesi, invece, erano state dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza.

Nel merito, le questioni esaminate furono ritenute non fondate. Secondo la Corte, infatti, le previsioni del differimento di ventiquattro mesi e della corresponsione rateizzata del TFS costituivano l'esito di un complessivo bilanciamento dei diversi interessi di rilievo costituzionale in gioco che non aveva valicato i limiti posti alla discrezionalità legislativa dai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

La *ratio* di tali misure era rinvenibile nella legittima scelta politica di perseguire, accanto all'obiettivo contingente di ottenere cospicui risparmi di spesa, quello, di più ampio respiro, di disincentivare le cessazioni anticipate del rapporto di lavoro. Alla base dell'assetto normativo censurato, dunque, si trovava «un presupposto non arbitrario» che, peraltro, risultava anche «temperato da talune deroghe per situazioni meritevoli di particolare tutela»⁷.

Già dal tenore di queste considerazioni, però, si poteva intuire come una valutazione ben diversa avrebbero potuto ricevere le questioni inerenti alle analoghe misure di dilazione e rateizzazione dell'erogazione del TFS previste nei confronti dei dipendenti pubblici cessati dal servizio non per una scelta volontaria e anticipata, bensì per il raggiungimento dei limiti di età o di servizio imposti dall'ordinamento.

D'altronde, è proprio su queste ultime questioni, rimaste per il momento impregiudicate, che la Corte aveva voluto concentrarsi in chiusura della parte motiva, ritenendo di non potersi esimere «dal segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia»⁸.

A tale previsione, notava la Corte, è evidentemente estranea la *ratio* di scoraggiare i pensionamenti anticipati e la sua giustificazione poteva rinvenirsi unicamente nell'obiettivo di conseguire risparmi di spesa.

Siffatta misura, tuttavia, risultava ormai aver «smarrito un orizzonte temporale definito», un carattere che, per la giurisprudenza della Corte, costituisce condizione indispensabile per la tollerabilità costituzionale di misure legislative che comportino una compressione dei diritti fondamentali per far fronte a situazioni eccezionali⁹. A essere incisa – in modo ormai stabile e strutturale – era «la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate “attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di

⁷ Corte cost., sent. n. 159/2019, punto 8.1 Cons. in dir. Il differimento non era previsto, per esempio, nei casi di «cessazione dal servizio per inabilità derivante o meno da causa di servizio, nonché per decesso del dipendente», ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 79/1997.

⁸ Ivi, punto 9 Cons. in dir.

⁹ In quel caso, infatti, la giustificazione legislativa delle misure previste era legata all'esigenza di consolidamento dei conti pubblici in un momento di grave emergenza economica e finanziaria.

essa” [...], in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana»¹⁰.

Apparivano chiarissimi, dunque, l'avviso della Corte al legislatore circa l'incostituzionalità della disciplina in discorso – sfuggita al suo giudizio solo per ragioni di rito – e il conseguente invito nei suoi confronti a intervenire prontamente per porvi rimedio.

3. Il secondo «pressante invito»: la sentenza n. 130 del 2023. Alcune considerazioni critiche

Il primo invito rivolto dalla Corte al legislatore non ha avuto seguito e così, con ordinanza del 17 maggio 2022, il Tar Lazio, sez. III-*quater*, ha investito nuovamente la Corte della questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79/1997, come convertito, e 12, comma 7, del d.l. n. 78/2010, come convertito, nella parte in cui si applicano alle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, in riferimento all'art. 36 Cost. In questo caso, il ricorrente nel giudizio *a quo* era cessato dal servizio proprio per raggiunti limiti di età e, pertanto, le questioni non incontravano più alcun ostacolo formale sotto il profilo della loro rilevanza.

Alla luce del monito inequivoco formulato nel 2019, ci si poteva attendere che, in tale occasione, la Corte rompesse gli indugi e procedesse a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni al suo esame. Ciò, anche in considerazione dell'atteggiamento maggiormente audace assunto dalla Corte, già da qualche anno, circa l'interpretazione del limite al suo sindacato rappresentato dalla discrezionalità legislativa, di fronte al dato oggettivo della scarsa recettività del legislatore nei confronti delle esortazioni della stessa Corte¹¹.

Eppure, con la sentenza n. 130 del 2023¹², la Corte, pur rilevando chiaramente i vizi di legittimità costituzionale delle disposizioni indubbiamente, decise di dichiarare le questioni

¹⁰ Corte cost., sent. n. 159/2019, punto 9 Cons. in dir.

¹¹ Come noto, questo atteggiamento giurisprudenziale, volto a individuare un più soddisfacente equilibrio tra l'esigenza di eliminare disposizioni incostituzionali e quella del necessario rispetto della discrezionalità legislativa *ex* art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, si era manifestato attraverso due modalità principali: da un lato, con il superamento del tradizionale ostacolo all'adozione di una pronuncia manipolativa costituito dall'assenza delle crisafulliane “rime obbligate”. A tale superamento, la Corte aveva mostrato di pervenire, in particolar modo, proprio nei casi caratterizzati dalla presenza di un precedente monito rivolto al legislatore, rimasto inascoltato; ciò che aveva portato la dottrina a parlare, in queste ipotesi, di una “relativizzazione” del limite della discrezionalità legislativa (così M. RUOTOLO, *La discrezionalità legislativa*, cit., 17 ss.) o di una sua trasformazione in «*argine temporaneo* alla decisione di merito» (P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti tra Corte costituzionale legislatore rappresentativo*, in *Nomos*, 3/2023, 8). Dall'altro lato, mediante l'introduzione, a partire dall'ordinanza n. 207 del 2018, poi seguita dalla sentenza n. 242 del 2019, della tecnica decisoria del rinvio dell'udienza a data fissa.

¹² Su cui v. il commento di V. CIACCIO, *In tema di incostituzionalità solo annunciata, ma non dichiarata, della disciplina del differimento del Trattamento di Fine Servizio*, in *Oss. cost. AIC*, 6/2023, 157 ss.

inammissibili proprio per rispetto della discrezionalità del legislatore, adottando una classica decisione di “incostituzionalità accertata ma non dichiarata”¹³.

L’iter argomentativo della sentenza n. 130 merita di essere ricordato in tale sede, per l’importanza che ha indirettamente rivestito anche nell’ordinanza n. 25/2026.

La Corte, innanzitutto, aveva ricordato come le indennità di fine servizio nel settore pubblico fossero ormai stabilmente ricondotte «al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale»¹⁴ e, conseguentemente, all’ambito applicativo della garanzia della “giusta retribuzione” di cui all’art. 36 Cost. Dal momento che questa «si sostanzia non soltanto nella congruità dell’ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell’erogazione», appariva evidente come la previsione del differimento della corresponsione del TFS si ponesse in frizione con essa¹⁵.

Al tempo stesso, la Corte si era detta consapevole del fatto che il TFS costituisce anche «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente», che «incide significativamente sull’equilibrio del bilancio statale»¹⁶. Pertanto, sulla scorta di una giurisprudenza ormai consolidata in tema di rapporto tra diritti fondamentali “che costano” ed esigenze di bilancio, la Corte, da una parte, aveva ribadito come, «in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio»¹⁷. Dall’altra, tuttavia, essa aveva precisato come un intervento del genere dovesse ritenersi vincolato al rispetto del criterio di ragionevolezza, nonché dei suoi corollari costituiti dalla proporzionalità rispetto allo scopo perseguito e dalla durata necessariamente limitata dei sacrifici imposti. Nel caso al suo esame, invece, il differimento di dodici mesi, introdotto dal legislatore sin dal 2013¹⁸, non avrebbe più realizzato «un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall’altro»¹⁹.

¹³ È la fortunata definizione dottrinale coniata da Pinardi: v. già R. PINARDI, *Discrezionalità legislativa ed efficacia temporale delle dichiarazioni di incostituzionalità: la sentenza n. 125 del 1992 come decisione di “incostituzionalità accertata ma non dichiarata”*, in *Giur. cost.*, 1992, 1083 ss. Per un esame critico di tale tipologia di pronunce, v. anche M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell’invalidità della legge*, Cedam, Padova, 2000, 220 ss.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 130/2023, punto 6.1 Cons. in dir.

¹⁵ Non solo, ma una previsione del genere rischia di vanificare pure quella concorrente funzione previdenziale propria del TFS, che si estrinseca nella tutela del lavoratore nella «delicata fase dell’uscita dalla vita lavorativa attiva» (ivi, punto 6.5 Cons. in dir.).

¹⁶ Ivi, punto 6.3 Cons. in dir.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Più precisamente, già la versione originaria dell’art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, prevedeva un termine di sei mesi per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio. Tale termine semestrale non era stato toccato, per i casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, da parte dell’art. 1, comma 22, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, come convertito, che, invece, per gli altri casi di cessazione dal servizio aveva innalzato a ventiquattro mesi il termine per la corresponsione del TFS. È con l’art. 1, comma 484, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che anche il primo termine è stato innalzato, passando da sei a dodici mesi.

¹⁹ Esso, infatti, come già sottolineato nella sent. n. 159 del 2019, aveva «“smarrito un orizzonte temporale definito” [...] trasformandosi da intervento urgente di riequilibrio finanziario in misura a carattere strutturale, che ha gradualmente perso la sua originaria ragionevolezza» (Corte cost., sent. n. 130/2023,

Nonostante l'accertato *vulnus* costituzionale, nondimeno, la Corte aveva ritenuto di dover dichiarare la questione inammissibile, in quanto l'individuazione delle soluzioni per porvi rimedio avrebbe dovuto essere rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore. Ciò, in considerazione del «rilevante impatto in termini di provvista di cassa»²⁰ derivante dal superamento del differimento della liquidazione, che avrebbe richiesto un intervento riformatore caratterizzato da necessaria gradualità e che si iscrivesse «in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria»²¹.

Al tempo stesso, la Corte aveva rivolto un energico invito al legislatore affinché provvedesse rapidamente a operare la complessiva *reductio ad legitimatem* necessaria, avvertendo che la sua discrezionalità doveva ritenersi «temporalmente limitata»²², e che non sarebbe stato «tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia»²³.

Da ultimo, la Corte si era soffermata brevemente anche sulle questioni inerenti alla previsione del pagamento rateale del TFS.

Al riguardo, il giudice delle leggi aveva affermato che essa non porrebbe problemi di costituzionalità di per sé, una volta che si provvedesse a eliminare la disciplina del differimento²⁴. Nella perdurante vigenza della previsione del differimento, invece, anche la valutazione della disciplina della rateizzazione ne veniva condizionata: l'azione combinata delle due, infatti, secondo la Corte, «finisce per aggravare il *vulnus*» di costituzionalità da essa evidenziato²⁵.

punto 6.4 Cons. in dir.). Peraltro, la Corte aveva rilevato la presenza di un ulteriore elemento “aggravante”, rappresentato dall'assenza di una previsione che riconosca, perlomeno, la rivalutazione monetaria dell'importo oggetto di corresponsione differita, in un quadro macroeconomico caratterizzato da un «sensibile incremento della pressione inflazionistica». Quest'ultima, infatti, «acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita, posto che il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36 Cost., tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, richiede di essere riferito “ai valori reali di entrambi i suoi termini”» (ivi, punto 6.6 Cons. in dir.).

²⁰ Ivi, punto 7 Cons. in dir.

²¹ Ivi, punto 7.1 Cons. in dir. Per di più, la Corte si era spinta sino a fornire al legislatore un'esemplificazione delle strade che questi avrebbe potuto percorrere, nell'ottica di un intervento guidato dalla gradualità, suggerendo «una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri».

²² *Ibidem*. In coerenza con tale prospettazione, l'intervento legislativo veniva qualificato come «prioritario» e non già “esclusivo”: gli si riconosceva la precedenza, ma con la riserva, in assenza di una tempestiva attivazione del legislatore, di superare quella preclusione temporanea all'intervento diretto del giudice delle leggi. Nel ricostruire questo schema giurisprudenziale, P. CARNEVALE, *Tre variazioni*, cit., 11, ha parlato del legislatore quale «solutore *ottimale*», rispetto al quale la Corte si porrebbe quale «solutore “secondo”».

²³ Ivi, punto 7.2 Cons. in dir.

²⁴ Infatti, il sistema previsto dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78/2010 è costruito «secondo una progressione graduale delle dilazioni [...] in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti» e, al tempo stesso, da garantire anche ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni più elevati la percezione immediata di almeno una parte della prestazione (Corte cost., sent. n. 130/2023, punto 8 Cons. in dir.).

²⁵ Ivi, punto 8.1 Cons. in dir.

All'esito della ricostruzione dei contenuti principali della sentenza n. 130, l'opzione della Corte in favore dell'inammissibilità fa sorgere qualche perplessità, in particolare se si tiene conto sia di quel rinnovato approccio giurisprudenziale al limite della discrezionalità legislativa, sopra ricordato, sia del precedente monito, contenuto nella sentenza n. 159/2019²⁶.

Del resto, a seguire le argomentazioni della Corte, i vizi di legittimità costituzionale erano individuati nella previsione del differimento della liquidazione del TFS in quanto tale. Pertanto, per rimediare al *vulnus* sembrava sufficiente un accoglimento parziale che espungesse dalla disposizione proprio quell'inciso, senza che ciò comportasse alcuna invasione della sfera delle scelte discrezionali riservate al legislatore.

A ben vedere, allora, ciò che emerge dalla motivazione non era tanto l'esigenza di rispettare la discrezionalità legislativa di per sé, quanto piuttosto la preoccupazione per le significative ricadute finanziarie che una decisione di accoglimento avrebbe prodotto. È per fronteggiare questi effetti, invero, che la Corte aveva indicato la necessità di un intervento che rimodulasse gradualmente il differimento e coprisse in modo organico gli oneri da esso derivanti. Si tratta di una strada che, effettivamente, richiedeva l'opera del legislatore, non avendo evidentemente la Corte gli strumenti per percorrerla. Tuttavia, era una strada che la soluzione della questione, a rigore, non imponeva affatto e che si era materializzata solo in conseguenza dell'*horror vacui* della Corte²⁷, in questo caso riferito al *vuoto di bilancio* che l'annullamento avrebbe prodotto²⁸.

²⁶ Analogamente, parla di «sincero stupore» destato da tale scelta, V. CIACCIO, *In tema di incostituzionalità solo annunciata*, cit., 173. Il tema di fondo che si pone, al riguardo, è quello della coerenza e dell'intelligibilità dall'esterno delle scelte decisorie della Corte. Non sempre, invero, appare facile comprendere perché in alcuni casi la Corte ritenga di poter “relativizzare” il limite della discrezionalità legislativa e delle “rime obbligate” a seguito di un monito rimasto inascoltato; in altri, invece, proceda a superarlo immediatamente, alla prima occasione utile, oppure a una precisa scadenza da essa stessa fissata, tramite il ricorso alla tecnica del rinvio dell'udienza a data fissa; mentre in altri casi ancora, come quello in commento, essa ritenga di non poter intervenire nemmeno in presenza di un monito rimasto disatteso, rimandando a un'eventuale “terza occasione” la possibilità di censurare finalmente la disciplina incostituzionale. È una critica, d'altronde, piuttosto diffusa in dottrina: v., per tutti, A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e il processo incidentale tra regole e regolarità*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2022, 341. Una sistematizzazione dei criteri che portano la Corte a scegliere l'una o l'altra tecnica decisoria è stata tentata da M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un “bilancio” sul processo costituzionale*, Napoli, 2024, 333 ss. «[L]’esigenza di comprendere, al netto delle inevitabili oscillazioni connaturate all’esercizio della giurisdizione, le ragioni della coerente compresenza delle diverse soluzioni a disposizione del giudice costituzionale» è stata sottolineata anche da Paolo Carnevale, il quale, a tal fine, ha suggerito la possibilità che la Corte stessa faccia «ricorso alla decisione “magisteriale”, alla sentenza-matrice caratterizzata dalla motivazione “eccedente” rispetto le esigenze del caso deciso, idonea a indicare le linee-guida e i criteri generali cui il giudice della legge intende attenersi nell'intraprendere il nuovo percorso» (P. CARNEVALE, *Tre variazioni*, cit., 18, 34).

²⁷ In tema, è d'obbligo il riferimento a R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007.

²⁸ Nello stesso senso, v. anche V. CIACCIO, *In tema di incostituzionalità solo annunciata*, cit., 161.

4. Il mancato seguito della sentenza n. 130 del 2023

Nemmeno il «pressante invito al legislatore»²⁹ contenuto nella sentenza n. 130/2023 è riuscito a determinare l'adozione di un intervento normativo volto al superamento, sia pure graduale, del meccanismo della corresponsione differita del TFS.

Tuttavia, un rapido esame delle vicende parlamentari successive alla pronuncia mostra come, almeno in questo caso, l'inerzia non possa essere attribuita semplicisticamente al disinteresse politico per gli inviti della Corte.

In realtà, alla Camera dei deputati erano state presentate due proposte di legge volte a riformare il meccanismo di erogazione del TFS nel senso auspicato dalla Corte³⁰.

L'iter della prima proposta³¹ – che era stata adottata come testo base dalla XI Commissione nella seduta del 31 gennaio 2024 –, però, si era arrestato dinnanzi al parere negativo espresso dalla Ragioneria generale dello Stato. Tale valutazione, formulata anche alla luce della relazione tecnica che lo accompagnava³², aveva evidenziato, infatti, che il disegno di legge avrebbe determinato «effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica, in particolar modo in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, privi di copertura»³³.

Dunque, in assenza di una chiara assunzione di responsabilità degli organi di indirizzo politico circa il reperimento delle risorse necessarie a finanziare una complessiva riforma dei tempi di erogazione del TFS³⁴, il parere della Ragioneria ha determinato l'apertura di una fase di prolungata *impasse* legislativa³⁵.

²⁹ Questa è la formula significativamente usata nel titolo del comunicato stampa del 23 giugno 2023, che aveva accompagnato la pubblicazione della pronuncia.

³⁰ Si trattava delle proposte di cui agli A.C. 1254 (Colucci e altri) e A.C. 1264 (Bagnasco e altri).

³¹ La quale prevedeva, in particolare, la riduzione, da dodici a tre mesi, del termine dilatorio previsto dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79/1997 e la rivalutazione delle fasce di importo per l'erogazione rateale dei suddetti trattamenti, con decorrenza retroattiva a partire dal 1° luglio 2023.

³² V. INPS, Coordinamento Generale Statistico Attuariale, *Relazione tecnica* (A.C. 1254), in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 marzo 2024, 271 ss.

³³ V. Nota della Ragioneria generale dello Stato, avente a oggetto “AC 1254 e abb erogazione TFS e TFR dipendenti pubblici – Trasmissione RT INPS”, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 marzo 2024, 269-70.

³⁴ D'altronde, si tratta di risorse destinate a una spesa che può essere considerata, riprendendo una nozione introdotta negli ultimi anni dalla giurisprudenza costituzionale, quale “spesa costituzionalmente necessaria”, in quanto imposta dall'art. 36 della Costituzione, come interpretato dalla Corte. Sul tema delle spese costituzionalmente necessarie, v., per tutti, L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, 22/2017; nonché, se consentito, L. MADAU, *La spesa sanitaria come “spesa costituzionalmente necessaria”: virtualità e limiti di una giurisprudenza costituzionale innovativa*, in M. CERIONI, M. DE ANGELIS (a cura di), *Regolare l'innovazione nei sistemi sanitari*, Roma, 2026, 279 ss.

³⁵ A seguito del parere negativo della Ragioneria, nella seduta del 26 marzo 2025 della XI Commissione della Camera è stato costituito un “Comitato ristretto”, con il compito di lavorare alla predisposizione di un nuovo testo in grado di superare le criticità, in particolare di carattere finanziario, emerse nel corso dell'esame. Il Comitato si è riunito in più sedute, senza, però, portare a termine il compito che gli era stato affidato, almeno sino al momento in cui si scrive.

Così, non ci si può sorprendere se, ben presto, la Corte si è ritrovata di nuovo investita delle stesse questioni di legittimità costituzionale mediante le tre ordinanze ricordate in apertura.

È plausibile che proprio l'attivazione di un nuovo giudizio costituzionale abbia contribuito a sbloccare, in parte, quella situazione di stallo parlamentare. Nel corso del 2025, infatti, sono stati operati due diversi interventi sulla normativa concernente i tempi di erogazione dei trattamenti di fine servizio.

In primo luogo, con l'art. 16, comma 2, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, è stata estesa anche ai dipendenti invalidi e inidonei al lavoro la previsione di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 79/1997, che riconosce ai lavoratori inabili l'erogazione non dilazionata del TFS.

In secondo luogo, l'art. 1, comma 198, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (ovvero la legge di bilancio per il 2026) ha ridotto in via generale il termine per la liquidazione del TFS da dodici a nove mesi, con riguardo ai soggetti che matureranno i requisiti di pensionamento, per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, a decorrere dal 1° gennaio 2027.

Come appare evidente, a ogni modo, si tratta di due interventi di “microlegislazione” che – per la platea ristretta di soggetti, nel primo caso, e per la limitata riduzione dei termini di erogazione, nel secondo – non potevano considerarsi idonei a porre rimedio al ben più ampio *vulnus* rilevato dalla Corte nella sentenza n. 130/2023.

5. Il terzo invito “a tempo”: l'ordinanza n. 25 del 2026

La ricostruzione della vicenda normativa e giurisprudenziale che ha preceduto l'ordinanza n. 25/2026 permette di apprezzare meglio i contenuti e le ragioni di quest'ultima, su cui ora si soffermerà l'attenzione.

In tale pronuncia, infatti, la Corte, dopo aver respinto le diverse eccezioni di rito, riprende subito “il filo” del suo discorso giurisprudenziale, richiamando i contenuti essenziali delle precedenti pronunce del 2019 e del 2023 e sottolineando come, attraverso quelle, avesse già segnalato chiaramente al legislatore la necessità di rimuovere le disposizioni al suo esame.

Posta questa premessa, la Corte prende in considerazione le modifiche normative sopravvenute nel 2025, sopra ricordate, rilevando l'insufficienza di quel «primo, solo parziale riscontro» del legislatore a soddisfare le esigenze segnalate nei moniti del 2019 e, soprattutto, del 2023³⁶.

³⁶ Così Corte cost., ord. n. 25/2026, punto 12.1 Cons. in dir. Proprio la sopravvenienza delle due modifiche normative era stata posta alla base, nella difesa dell'INPS, della richiesta di restituzione degli atti ai giudici rimettenti. La Corte, tuttavia, respinge la richiesta, rilevando come tali modifiche risultino ininfluenti nei giudizi *a quibus*. Da un lato, la novella di cui all'art. 1, comma 198, della l. n. 199/2025 non si applica ai rapporti controversi, dal momento che essa concerne solo i soggetti che matureranno i requisiti

Dalla portata circoscritta di tali modifiche normative, infatti, non può ritenersi che il legislatore abbia «avviato in modo sostanziale quel processo di graduale, ma completa, eliminazione dei termini per il riconoscimento delle spettanze di fine servizio» da essa sollecitato³⁷.

Nonostante l'accertamento della «persistente incompatibilità» con l'art. 36 Cost. della disciplina concernente il pagamento differito e rateale del TFS, nondimeno, la Corte decide di arrestarsi, ancora una volta, alle soglie della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Rispetto al precedente del 2023, però, le reali preoccupazioni dei giudici di Palazzo della Consulta risultano espresse in modo più chiaro e diretto.

L'ostacolo alla caducazione delle disposizioni censurate, infatti, è rinvenuto non già nella pluralità di soluzioni legislative idonee a porre rimedio all'incostituzionalità rilevata, ma nella considerazione che tale intervento comporterebbe «l'espunzione contestuale e retroattiva di ogni dilazione e, di conseguenza, la immediata esigibilità dei trattamenti, ivi compresi quelli maturati anteriormente alla pronuncia e in corso di erogazione»; il che «si tradurrebbe quantomeno in un temporaneo, ma assai significativo impatto sulle finanze pubbliche in termini di fabbisogno di cassa»³⁸.

È la prospettazione di siffatte conseguenze finanziarie³⁹ a richiedere, secondo la Corte, che sia rimessa alla discrezionalità legislativa «la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato»⁴⁰.

Il giudice delle leggi, subito dopo, fornisce indicazioni più puntuali circa l'intervento richiesto al legislatore, giungendo anche a prospettare alcune delle possibili modalità attraverso cui esso potrebbe essere realizzato. In particolare, viene evidenziata la necessità di «programmare una riforma che, pur anche nel segno della gradualità, dia continuità alle misure recentemente adottate, in modo da ristabilire, entro un orizzonte temporale definito e ragionevole, la fisiologica scansione dei pagamenti dei TFS, eventualmente distribuendo su più esercizi l'effetto di cassa correlato alla rimozione del differimento e della rateizzazione della corresponsione degli stessi»⁴¹.

Il terzo invito qui rivolto dalla Corte al legislatore assume, in ogni caso, le vesti di un invito «a tempo»: come anticipato, preso atto del fallimento dei due precedenti moniti, il

di pensionamento a partire dal 1° gennaio 2027. Dall'altro, la riforma di cui all'art. 16, comma 2, del d.l. n. 25/2025 ha inciso su una disposizione diversa da quella censurata.

³⁷ Ivi, punto 12.2 Cons. in dir. Nemmeno risulta – prosegue la Corte – «che il legislatore abbia previsto che ad essa seguiranno analoghe misure entro un definito margine temporale». In particolare, né la formulazione testuale del citato art. 1, comma 198, né i suoi lavori preparatori forniscono elementi in grado di desumere che la riduzione di tre mesi dei tempi di liquidazione del TFS prevista da tale disposizione «si iscriva in un disegno di progressiva rimozione di entrambi i meccanismi dilatori».

³⁸ Ivi, punto 12.3 Cons. in dir.

³⁹ Esse erano state quantificate dall'INPS, nella sua memoria, in una spesa aggiuntiva, per il 2025, pari a 4,2 miliardi di euro, in caso di eliminazione del differimento, e a 15,6 miliardi di euro, in caso di eliminazione sia di quello che della rateizzazione (v. ivi, punto 4.3 Rit. in fatto).

⁴⁰ Ivi, punto 12.3 Cons. in dir.

⁴¹ Ivi, punto 12.4 Cons. in dir.

giudice delle leggi sceglie di recuperare dal suo armamentario decisionale la tecnica dell'ordinanza di rinvio a data fissa, non più utilizzata da quasi cinque anni⁴².

Come affermato sin dalla “storica” ordinanza n. 207/2018, la Corte riconduce il ricorso a tale peculiare strumento alla volontà di ricercare una «leale e dialettica collaborazione istituzionale», dal momento che, nella vicenda al suo esame, la doverosa esigenza di assicurare tutela ai «diritti presidiati dalla garanzia costituzionale della giusta retribuzione» inciderebbe sulla corretta gestione dei flussi finanziari, involge[ndo] scelte demandate, «in linea di principio», al legislatore⁴³. Quello spirito di leale collaborazione, allora, suggerisce di permettere a quest'ultimo, almeno in prima battuta, di poter «individuare le misure più idonee a contemperare la indifferibile necessità di un intervento legislativo al fine della *reductio ad legitimitatem* con l'esigenza di pianificare la distribuzione temporale dell'incremento del fabbisogno di cassa ad essa correlato»⁴⁴.

Così, la Corte dispone il rinvio del giudizio, fissando la nuova discussione all'udienza del 14 gennaio 2027, nella quale potrà valutare «l'eventuale sopravvenienza di una novella legislativa che pianifichi la eliminazione dei meccanismi dilatori»⁴⁵, in conformità alle esigenze di tutela da essa segnalate.

6. Spunti di riflessione a partire dall'ordinanza n. 25: la tecnica dell'incostituzionalità prospettata come strumento per rafforzare la giustiziabilità dei diritti sociali

La decisione esaminata e l'articolata vicenda normativa e giurisprudenziale che ne è alla base si prestano a molteplici spunti di riflessione.

In particolare, l'utilizzo della tecnica dell'ordinanza di rinvio dell'udienza a data fissa, in questo caso, presenta dei caratteri di peculiarità, che si discostano parzialmente dai suoi tre noti precedenti.

Dal punto di vista materiale, per la prima volta tale tecnica è stata utilizzata al di fuori dell'ambito penale, trovando applicazione nel settore della protezione dei diritti sociali di prestazione.

Soprattutto, però, la novità sta nella giustificazione alla base del ricorso all'incostituzionalità prospettata.

⁴² Merita di essere segnalato che il ricorso a tale tecnica era stato richiesto alla Corte, in via subordinata rispetto alla declaratoria di inammissibilità o di non fondatezza, dalla stessa difesa dell'INPS (ivi, punto 4.3 Rit. in fatto).

⁴³ Ivi, punto 12.5 Cons. in dir.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

Nei tre casi precedenti, infatti, la Corte aveva motivato – pur in modo non sempre del tutto convincente⁴⁶ – la scelta di ricorrere a quel peculiare meccanismo con la necessità di contemperare, in modo più efficace rispetto al passato, la duplice esigenza, da un lato, di rispettare la discrezionalità del legislatore; dall’altro, di evitare l’indefinito protrarsi di una situazione di incostituzionalità già chiaramente accertata e reputata non più tollerabile.

Ebbene, nel caso di specie – come si è detto – una simile necessità, a rigore, non sussiste. Il vizio di legittimità costituzionale è ricollegato, infatti, alla pura e semplice previsione del differimento della liquidazione del TFS, sicché il rimedio allo stesso appare univocamente rinvenibile nell’annullamento *tout court* della norma scrutinata, senza alcuna adozione di scelte normative discrezionali da parte della Corte.

In questo caso, piuttosto, a portare la Corte a rinviare l’udienza, evitando l’accoglimento immediato della questione, è la preoccupazione per le conseguenze finanziarie della pronuncia, mentre la discrezionalità politica che essa vuole rispettosamente preservare è quella che attiene alle scelte di bilancio, le quali verrebbero incisivamente condizionate dalla declaratoria di illegittimità costituzionale. La consapevolezza dell’impatto finanziario derivante dall’eliminazione incondizionata dei meccanismi dilatori, così, induce la Corte a ritenere che la soluzione preferibile e più equilibrata consista in un loro superamento graduale e progressivo; una soluzione che, in tal caso sì, solo il legislatore potrebbe realizzare.

Premesso ciò, la scelta della Corte si presta, ad avviso di chi scrive, a un duplice livello di lettura: un primo, di carattere contingente, e un secondo, di più ampio respiro.

A una prima lettura, strettamente legata alla vicenda esaminata, l’utilizzo della tecnica decisoria dell’incostituzionalità prospettata da parte della Corte può apparire l’ennesima posposizione, non strettamente necessitata, di una decisione che essa avrebbe potuto assumere sin dal 2023.

Assumendo questa prospettiva, sarebbe apparsa preferibile una soluzione diversa, che avesse invero immediatamente il principio di legittimità costituzionale e offerto pronta tutela ai diritti fondamentali violati, senza ulteriore ritardo.

D’altronde, quando autorevole dottrina sottolineava la necessità che la Corte rispettasse il principio della «riserva “politica” nelle decisioni incidenti sul bilancio»⁴⁷, ricavabile dall’art. 81 Cost., essa aveva comunque cura di precisare come tale riserva non potesse valere «per le spese che corrispondono a veri e propri diritti di prestazione sanciti dalla Costituzione»,

⁴⁶ Si prenda il caso della questione relativa alla pena della reclusione per il reato di diffamazione a mezzo stampa. La vicenda si è conclusa con l’adozione, nella sentenza n. 150 del 2021, di una pronuncia di accoglimento “secco”, priva di effetti manipolativi e di alcuna interferenza con gli spazi di discrezionalità legislativa. Questa conclusione, però, rendeva retrospettivamente discutibili le argomentazioni a sostegno della scelta di ricorrere, con l’ordinanza n. 132 del 2020, alla tecnica del rinvio dell’udienza a data fissa. Per maggiori approfondimenti sul punto, sia permesso rinviare a L. MADAU, *Fai domani quello che potresti fare oggi. Un raffronto tra l’ordinanza n. 132 del 2020 e la sentenza n. 150 del 2021*, in *Nomos*, 3/2021, 1 ss.

⁴⁷ G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione*. Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Milano, 1993, 123.

rispetto ai quali «non c'è politica (e quindi neppure dipendenza da *interpositio* di valutazioni discrezionali del legislatore), ma solo giurisdizione in nome della Costituzione»⁴⁸.

Tuttavia, sembra possibile anche una seconda lettura dell'operazione effettuata dalla Corte, meno “schiacciata” sulla singola questione, in favore di uno sguardo rivolto più ampiamente al contesto, alle problematiche di fondo e alle possibili evoluzioni della giurisprudenza costituzionale nel suo complesso.

È da questa diversa angolazione visuale che la *ratio* sottesa al ricorso alla tecnica dell'incostituzionalità prospettata nell'ordinanza n. 25 rivela le sue più interessanti virtualità. In particolare, essa potrebbe costituire un valido strumento per rafforzare l'effettività del controllo di costituzionalità nel delicato ambito della tutela dei diritti sociali di prestazione, quando essa sia condizionata da limiti finanziari.

Come noto, un controllo efficace sulla mancata o insufficiente garanzia legislativa di tali diritti ha sempre rappresentato una delle sfide più complesse per la Corte costituzionale⁴⁹. Le difficoltà emergono non solo quando la risoluzione della questione presupponga l'adozione di scelte discrezionali, ma anche in tutti i casi in cui da essa derivino significativi incrementi della spesa pubblica. A venire in rilievo è la *vexata quaestio* del “costo” delle sentenze costituzionali⁵⁰, che ha storicamente costituito, in misura crescente a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, un forte condizionamento rispetto alla capacità della Corte di garantire la piena giustiziabilità dei diritti sociali maggiormente onerosi, come quelli derivanti dall'art. 32 o 38 Cost.

È vero che il giudice delle leggi, in accordo con l'opinione nettamente prevalente in dottrina⁵¹, ha sempre negato la tesi dell'inammissibilità delle cc.dd. “sentenze di spesa”⁵².

⁴⁸ Ivi, 124. Pertanto, di fronte a quelle che la dottrina ha definito “omissioni di primo grado” o “primarie” (E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costano”*, Torino, 1991; G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 118 ss.) – ovvero quelle ipotesi in cui «la legge non prevede la prestazione imposta obbligatoriamente e direttamente da una norma sostanziale della Costituzione» – «la conseguenza costituzionalmente dovuta è senza alternative: il riconoscimento del diritto alla prestazione prevista dalla Costituzione», senza che ciò comporti alcuna invasione, da parte della Corte, di quella riserva politica di bilancio (G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 118).

⁴⁹ Si è efficacemente scritto, al riguardo, che «[q]uando, ai giorni d'oggi, i tribunali costituzionali sono chiamati a confrontarsi con la grande questione dei diritti sociali vengono gettati nel fuoco di uno scontro epocale, nel quale si affrontano due prospettive opposte della costruzione e del mantenimento delle comunità politiche» (M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Riv. AIC*, 3/2016, 1).

⁵⁰ A cui la Corte stessa, significativamente, volle dedicare il proprio seminario di studio del 1991, i cui atti sono stati raccolti in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81*, cit., che resta, ancora oggi, il riferimento scientifico per eccellenza sul tema.

⁵¹ V. la quasi totalità delle opinioni dottrinali espresse nel ricordato seminario del 1991 e, in particolare, quella più analiticamente elaborata di M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Le sentenze della Corte*, cit., 53 ss.

⁵² Tale tesi si fondava sull'asserito contrasto delle sentenze che producono incrementi di spesa con l'obbligo di copertura delle spese *ex art. 81*, quarto comma (oggi terzo), Cost. Essa era stata sostenuta, nel seminario del 1991, da S. SORACE, *L'art. 81, quarto comma Cost., e tre tipi di sentenze della Corte costituzionale*, ivi, 177 ss., nonché già, in particolare, da V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 1984, 283 ss. e M. NIGRO, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Dir. Proc. amm.*, 1984, 455.

Tuttavia, dall'interpretazione dell'art. 81 Cost. la Corte ha ricavato, sin dalla sentenza n. 1 del 1966, il più ampio principio dell'equilibrio tendenziale di bilancio⁵³ e ha ritenuto che quest'ultimo non potesse non influenzare la propria attività, in particolare attraverso il suo inserimento nel bilanciamento tra interessi di rango costituzionale operato nelle questioni aventi possibili ricadute sulla finanza pubblica⁵⁴. Da tale attività di bilanciamento, sia pure condotta troppo spesso in modo solo implicito⁵⁵, emergeva chiaramente, già a cavallo tra gli anni '80 e '90, la rilevanza che la Corte attribuiva alla necessità di evitare che le proprie pronunce determinassero «effetti perturbanti la equilibrata gestione finanziaria»^{56 57}.

Quella sensibilità appare oggi ulteriormente aumentata, né potrebbe essere altrimenti, in considerazione di una pluralità di fattori.

In primo luogo, è intervenuta la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha inserito espressamente in Costituzione, agli artt. 81 e 97 Cost., gli obiettivi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico; in secondo luogo, la Corte è chiamata a operare in un contesto macroeconomico caratterizzato ormai da anni da persistenti fattori di instabilità e vulnerabilità finanziaria⁵⁸, nonché nel quadro degli stringenti vincoli fiscali eurounitari, i

⁵³ V. Corte cost., sent. n. 1/1966, spec. punto 5 Cons. in dir.

⁵⁴ In questo senso è chiarissima la sentenza n. 260 del 1990, nella quale il giudice delle leggi, dopo aver ricordato che «le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica [...] che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio», aggiungeva che questi «presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali [...] che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale».

⁵⁵ R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Le sentenze della Corte*, cit., 194, notava la tendenza della Corte a non esplicitare la considerazione riservata alle esigenze finanziarie nel complessivo bilanciamento operato nelle proprie decisioni, al punto che essa «sembra quasi avere timore nel dichiarare esplicitamente nella motivazione il ruolo che ha svolto, per giungere ad una determinata conclusione, il principio desumibile dall'art. 81 Cost.». In senso analogo, v. già, negli anni '70, C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, 175-76, il quale osservava come «la preoccupazione dell'onere finanziario [...] ha influenzato alcune decisioni della Corte, rimanendo però nel sottofondo delle medesime», operando «come recondito motivo della pronuncia di infondatezza della questione».

⁵⁶ Per riprendere le parole del Presidente Barbera in CORTE COSTITUZIONALE, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Antonio Barbera*, in www.cortecostituzionale.it, 18. Passando da una relazione annuale a un'altra, v. già quanto affermava, quarant'anni prima, L. PALADIN, *La giustizia costituzionale nel 1985*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 287, rappresentando «il disagio che anche la Corte non può non provare, ogni qualvolta essa avverte che le sue decisioni di accoglimento verrebbero a gravare sulla finanza pubblica, senza la copertura richiesta dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost.» e aggiungendo come «la gravità di certe ripercussioni finanziarie non possa non condizionare le nostre decisioni, se non altro in quei casi nei quali le pronunce della Corte sono il frutto di bilanciamenti fra esigenze antitetiche, apprezzabili sul piano costituzionale, anziché di univoche applicazioni della Costituzione».

⁵⁷ Al riguardo, v. in particolare, *ex multis*, l'analisi giurisprudenziale di F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1519 ss.

⁵⁸ Un quadro che ha portato a coniare il neologismo di “permacrisi”. Al di là dell'origine, esso ha trovato ampia diffusione quando è stato utilizzato dalla Presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde: v. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Leadership in times of crisis*. Speech by Christine Lagarde, President of

quali hanno assunto rinnovato vigore (e rigore) dopo l'eccezionale congiuntura pandemica che aveva portato alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e all'adozione del fondo *Next Generation EU*⁵⁹. Tali vincoli, che riducono fortemente gli spazi di manovra fiscale del nostro Paese, da un lato, godono della "copertura" degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.; dall'altro, mediante i rinvii recettizi effettuati dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, riempiono di contenuto le disposizioni di principio dell'art. 81 Cost. e lo stesso concetto di equilibrio di bilancio⁶⁰.

Se questo è il contesto nel quale oggi si colloca il controllo di legittimità costituzionale sul rispetto dei diritti sociali, appare inevitabile che la Corte presti particolare attenzione alle ripercussioni finanziarie delle proprie pronunce. Ne deriva anche il rischio, però, che, per evitare simili ripercussioni e la conseguente compressione della «riserva politica» di bilancio⁶¹, essa sia indotta più frequentemente ad astenersi dalla declaratoria di illegittimità costituzionale, in favore del rigetto o dell'inammissibilità⁶².

Considerata in questa più ampia prospettiva, allora, la tecnica in discorso assume una luce diversa. Essa appare non già come un ostacolo temporaneo all'attuazione immediata del principio di legittimità costituzionale nel caso concreto; bensì come uno strumento potenzialmente idoneo a rafforzare lo stesso principio sul piano sistemico. Essa, infatti, può permettere alla Corte di superare più agevolmente le legittime, e talora paralizzanti, preoccupazioni circa le ricadute finanziarie delle proprie pronunce – perlomeno quando queste siano tanto consistenti da poter mettere a rischio, in un contesto di risorse scarse, l'erogazione di misure connesse ad altri diritti fondamentali – e di pervenire a un più efficace controllo sulle violazioni dei diritti sociali di prestazione.

the ECB, at Manager Magazin's Top100 women in German Business. Hamburg, 27 April 2022, in www.ecb.europa.eu.

⁵⁹ Il riferimento è alla riforma del Patto di Stabilità e Crescita operata con il pacchetto normativo composto dal Regolamento UE 2024/1263, dal Regolamento UE 2024/1264 nonché dalla Direttiva UE 2024/1265. Si tratta di una disciplina che, nel merito, continua a sollevare forti perplessità, specialmente presso la dottrina economica più sensibile alla lezione keynesiana. Tuttavia, la Corte deve tenerne conto così com'è, non spettando a essa contestarne i contenuti di politica economica, se non nei limiti dell'eventuale contrasto di alcune sue specifiche espressioni con i cc.dd. "controlimiti", per quanto trattasi di ipotesi di difficile configurazione pratica.

⁶⁰ Oggi, dunque, la posizione volta a negare, in modo *tranchant*, che la Corte debba preoccuparsi delle esigenze finanziarie, rimettendone la valutazione ai soli organi di indirizzo politico, risulta non già semplicemente naïf, bensì in contraddizione con il complessivo quadro normativo costituzionale e sovranazionale. Già L. PALADIN, *Intervento*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Le sentenze della Corte*, cit., 293, aveva sottolineato come la tesi secondo cui l'attività della Corte e, segnatamente, le sue sentenze «additive di spesa» costituirebbero «una variabile del tutto indipendente rispetto agli equilibri voluti dall'art. 81» finisca per tradursi nell'adesione al paradossale motto «*fiat iustitia, pereat mundus*».

⁶¹ Richiamando di nuovo l'espressione di G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi*, cit., spec. 123.

⁶² Già a inizio anni Novanta, d'altronde, il Presidente Emerito della Corte, L. PALADIN, *Intervento*, cit., 292-93, riconosceva che «se lo sconvolgimento derivante da una additiva di spesa fosse eccessivo, allora la Corte dovrebbe avere [...] il coraggio o la prudenza di pronunciare il rigetto o magari l'inammissibilità della questione: riconoscendo che il riparto degli scarsi mezzi disponibili spetta agli organi politicamente rappresentativi, magari in nome del ben noto criterio di gradualità».

La soluzione adottata, così, persegue un apprezzabile punto di equilibrio tra due delicate esigenze contrapposte. La Corte, da un lato, manifesta un marcato rispetto per la riserva politica in tema di decisioni di bilancio, in uno spirito di massima valorizzazione del principio di leale collaborazione; dall'altro, il rispetto di quella riserva e degli equilibri finanziari a essa sottesi non si traduce in un'indebita neutralizzazione a tempo indefinito del controllo di costituzionalità, il quale, in caso di infruttuoso decorso del termine concesso, perverrebbe senza ulteriori indugi all'esito dell'annullamento.

In questo senso, la tecnica impiegata dalla Corte presenta significative affinità con le proposte di alcune innovative tecniche decisorie che autorevole dottrina aveva avanzato proprio al fine di rendere «il sindacato di costituzionalità in materia di diritti sociali particolarmente efficace»⁶³, di fronte all'ostacolo dei condizionamenti finanziari. Il riferimento è alle ipotesi formulate dieci anni fa da Massimo Luciani⁶⁴ e, segnatamente, a quella di una «sentenza parziale, nella quale enunciare il “principio” dell'incostituzionalità della legge in assenza del reperimento delle risorse necessarie entro il termine indicato, con contestuale fissazione di una nuova udienza subito dopo la scadenza di tale termine»⁶⁵. Vi sono, certamente, delle differenze sul piano procedurale tra quest'ultima proposta e la tecnica utilizzata dalla Corte⁶⁶; tuttavia, il meccanismo, al fondo, è simile ed è caratterizzato dalla medesima *ratio* e dal medesimo scopo.

In questa nuova declinazione, peraltro, il rinvio dell'udienza a data fissa sembra anche attenuare alcune delle principali obiezioni dottrinali che erano state formulate nei confronti di tale tecnica decisoria.

In primo luogo, perde parte della propria forza la critica relativa all'asserita violazione del principio di separazione dei poteri, fondata sulla considerazione per cui, se l'intervento

⁶³ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit., 17.

⁶⁴ Il riferimento è alla relazione al Convegno “Per i sessant'anni della Corte costituzionale” tenuta a Roma, in data 19-20 maggio 2016, presso il Palazzo della Consulta, la cui versione scritta è stata anticipata in M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, (v. spec. 15 ss.): pur attraverso tre strade diverse, le proposte avanzate avevano in comune il suggerimento in favore dell'adozione di tecniche decisorie che, attraverso una pronuncia in due tempi o un'incostituzionalità condizionata e differita, subordinassero l'effettiva caducazione della disciplina lesiva di un diritto sociale all'inutile decorso di un termine (uno o più esercizi finanziari) entro cui il legislatore avrebbe dovuto reperire le risorse necessarie a rimediare. All'indomani del binomio costituito dall'ordinanza n. 208/2019 e dalla sentenza n. 242/2019, l'analogia tra la tecnica ivi introdotta dalla Corte e l'ipotesi prospettata da Luciani era stata notata da B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio comunità persona*, 1/2020, 50 ss., la quale auspicava proprio l'estensione di quella tecnica all'ambito della tutela dei diritti sociali. In quest'ultimo senso, cfr. anche M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, Torino, 2019, 231; C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, 1/2021, 23.

⁶⁵ A seguito della quale «si potrebbe adottare la sentenza definitiva, che - ovviamente - sarebbe di rigetto o di accoglimento a seconda della risposta data dal legislatore» (M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit., 17).

⁶⁶ Nonostante l'analogia che si è qui voluto azzardare, d'altronde, si ricordi come lo stesso Luciani, in realtà, abbia espresso una posizione critica proprio nei confronti della tecnica del rinvio dell'udienza a data fissa utilizzata dalla Corte: v. M. LUCIANI, *La Corte e il legislatore*, cit., 93 ss.

iniziale della Corte è precluso dalla sussistenza di uno spazio di discrezionalità legislativa, quel limite non può venir meno sulla sola base del decorso del termine fissato⁶⁷. Come si è detto, infatti, nel caso in esame non viene in rilievo, a rigore, un problema di sconfinamento dell'attività "nomopoietica" della Corte nel perimetro delle scelte discrezionali riservate al legislatore, bensì quello, del tutto differente, della corretta gestione delle incisive conseguenze finanziarie derivanti dall'immediata rimozione della disciplina censurata.

Inoltre, l'invito "a tempo" della Corte sembra assumere, in questo particolare settore, una maggiore efficacia rispetto ad ambiti diversi, come quello delle scelte punitive o dei temi eticamente sensibili. In casi come quello in esame, infatti, l'attivazione del legislatore entro il termine assegnato risulta "incentivata" dalla consapevolezza che l'eventuale pronuncia "in supplenza" della Corte non eliminerebbe la necessità di un suo intervento, quantomeno per far fronte agli oneri derivanti dalla pronuncia; al contrario, la renderebbe ancora più pressante.

Risulta ridimensionato, dunque, quel meccanismo di deresponsabilizzazione del legislatore, che parte della dottrina ha addebitato alla tecnica della «doppia pronuncia di nuovo tipo» nel peculiare contesto politico italiano, accusandola di favorire paradossalmente la stessa inerzia parlamentare attraverso la prospettiva di una futura sostituzione del giudice costituzionale al decisore politico⁶⁸: nel caso considerato, invero, il legislatore non potrebbe comunque sottrarsi all'assunzione delle proprie responsabilità politiche. Esso, allora, potrebbe sensatamente reputare più conveniente muoversi "in prima battuta", determinando direttamente e autonomamente tempi e modalità della riforma normativa, piuttosto che ritrovarsi poi a dover intervenire nella più angusta posizione "di rincalzo", "a valle" degli effetti prodotti dall'intervenuto annullamento da parte della Corte.

Alla luce delle considerazioni esposte, il delicato settore della tutela dei diritti sociali di prestazione – specie quando richieda interventi particolarmente onerosi e maggiormente suscettibili di un'attuazione graduale – sembra offrire, almeno in potenza, un terreno particolarmente fertile per un rinnovato e più efficace utilizzo della tecnica dell'incostituzionalità prospettata.

Sarà solo la giurisprudenza futura, tuttavia, a mostrare se tali potenzialità troveranno effettivamente seguito e continuità nel medio periodo o se l'ordinanza n. 25 sia destinata a restare un caso più o meno isolato.

⁶⁷ In tal senso, v., ad esempio, R. ROMBOLI, *La Corte costituzionale decide il "caso Cappato" e supera l'ostacolo "insormontabile" approvando essa stessa la disciplina dell'aiuto a morire*, in *Foro it.*, 3/2020; N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021, 94; M. LUCIANI, *La Corte e il legislatore: "crisi" delle rime obbligate e doppia pronuncia*, in AA.VV., *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione*, Milano, 2024, 104; R. PINARDI, *La più recente giurisprudenza monitoria della Corte tra conferme e novità non prive di aspetti problematici*, ivi, 131 ss.

⁶⁸ V. in tal senso, *ex multis*, M. LUCIANI, *La Corte e il legislatore*, cit., spec. 97 ss., cui si riferiscono le parole riportate tra virgolette e secondo il quale detto meccanismo, nel contesto politico italiano, non solo è «inidoneo a stimolare la reattività del legislatore», ma ne «sollecita l'inerzia, consentendogli un *modus discessus* dalle sue responsabilità politiche».

7. Il possibile seguito, legislativo o giurisprudenziale, dell'ordinanza n. 25. Aspetti problematici

Per concludere, appare opportuno soffermarsi rapidamente anche sugli sviluppi successivi all'ordinanza n. 25/2026 e sul suo possibile seguito, legislativo o giurisprudenziale.

Nel momento in cui si scrive, sono passati già diversi mesi dalla pubblicazione dell'ordinanza n. 25 e l'intervento legislativo auspicato dalla Corte ancora non ha visto la luce.

Allo stato, l'unico elemento di novità è costituito dall'intervenuta presentazione al Senato, in data 3 marzo 2026, di un nuovo disegno di legge concernente la modifica della disciplina di tempi e modalità di erogazione del TFS nei casi di cessazione per limiti di età o di servizio⁶⁹. Il suo esame, però, non risulta ancora avviato.

A ogni modo, l'inerzia finora mostrata dalle Camere non può ancora essere paragonata a quella che fece seguito all'incostituzionalità prospettata nelle ordinanze nn. 207/2018 e 132/2020, quando il "termine" fissato dalla Corte al legislatore decorse infruttuosamente.

In questo caso, infatti, è possibile che, date le forti implicazioni finanziarie della riforma richiesta, essa verrà presa in considerazione dal legislatore nell'ambito della legge di bilancio per il 2027, sede nella quale, per definizione, il Parlamento è chiamato a compiere una valutazione di carattere globale e organico in ordine alle politiche di entrata e di spesa⁷⁰.

D'altronde, sembra significativa anche la scelta della data della nuova udienza, fissata dalla Corte per il 14 gennaio 2027, proprio a ridosso dell'approvazione e dell'entrata in vigore della prossima legge di bilancio⁷¹.

⁶⁹ V. S. 1824, XIX legislatura (Lorefice e altri), presentato il 3 marzo 2026. Il ddl, che si propone il fine specifico di dare seguito al monito di cui alla sentenza n. 130/2023, riprende il testo della già ricordata proposta n. 1254 presentata alla Camera, prevedendo la riduzione da nove a tre mesi del termine di differimento della liquidazione e la rivalutazione delle soglie economiche cui si ricollega la rateizzazione. Per completezza, si segnala che il tema della riduzione dei termini di liquidazione del TFS, a seguito dell'ordinanza n. 25/2026, è stato oggetto, sempre al Senato, di un emendamento (n. 25.0.17, Alfieri e altri) presentato in sede di conversione del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, dichiarato tuttavia improponibile; nonché di due differenti interrogazioni al Governo (Atto n. 3-02510, presentato l'8 aprile 2026; Atto n. 4-03123, presentato il 17 giugno 2026).

⁷⁰ In tal senso, depone anche il precedente della modifica normativa sopra ricordata che, andando timidamente incontro a quanto richiesto dalla Corte, ha ridotto da dodici a nove mesi il termine di differimento della liquidazione del TFS e che è stata operata proprio attraverso la legge di bilancio per il 2026. D'altronde, quando G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi*, cit., 134-35 – al fine di trovare un equilibrio soddisfacente tra le contrapposte esigenze rappresentate dal principio di costituzionalità e da quello della riserva politica delle decisioni di bilancio – proponeva il ricorso a «decisioni di incostituzionalità che riconoscano *hic et nunc* i diritti di prestazione [...] ma ne posticipino l'esigibilità al momento in cui il Parlamento abbia preso in considerazione le loro conseguenze finanziarie [e] le abbia valutate nel quadro globale della politica di bilancio dello Stato», riconduceva il *dies ad quem* del rinvio dell'esigibilità proprio all'adozione della legge di bilancio e dell'allora connessa legge finanziaria.

⁷¹ Una circostanza che è stata fatta notare anche dal Presidente Amoroso nella tradizionale conferenza stampa successiva alla presentazione della relazione annuale 2026 (ascoltabile al seguente [link](http://www.cortecostituzionale.it/contenuti/conferenze): www.cortecostituzionale.it/contenuti/conferenze).

Qualora la riforma dovesse effettivamente vedere la luce, resterà naturalmente impregiudicato ogni giudizio sul contenuto della disciplina adottata, ma, quantomeno, potrà dirsi riuscito il tentativo della Corte di ricercare la collaborazione del legislatore ai fini del più efficace superamento di un delicato *vulnus* di costituzionalità.

Nel caso in cui il legislatore, al contrario, dovesse rimanere ancora inerte, le possibilità di intervento della Corte, a seguito della nuova udienza, appaiono come sempre molteplici, anche in considerazione delle tante tecniche decisorie di cui essa si è dotata nel tempo. Tra di esse, però, ci si intende soffermare brevemente su una in particolare.

Se si considera il peso finora rivestito dalle preoccupazioni per le conseguenze finanziarie derivanti dall'accoglimento, non è da escludere che la Corte possa ricercare ulteriori strade per il loro contenimento, come quella della modulazione degli effetti temporali della pronuncia, limitandone il dispiegarsi per il passato. Modulazione che potrebbe passare per la tecnica dell'incostituzionalità sopravvenuta oppure per quella dell'incostituzionalità differita, all'esito del bilanciamento con altri interessi costituzionali, utilizzata nella celebre sentenza n. 10 del 2015 e riproposta con le sentenze nn. 152 del 2020 e 94 del 2025⁷².

Si avrebbe, in quest'ultimo caso, una combinazione inedita di un'incostituzionalità prima "prospettata", con rinvio dell'udienza a data fissa, e poi limitata sotto il profilo dell'efficacia temporale. Tuttavia, anche al di là della forte audacia processuale che un'operazione del genere richiederebbe, abbinando le due più controverse tecniche decisorie della storia recente, essa presenta non poche criticità nella presente fattispecie.

Si deve ricordare, infatti, che la Corte ha chiaramente accertato l'incostituzionalità della disciplina in esame, almeno sin dalla sentenza n. 130/2023. In questa prospettiva, una sentenza di incostituzionalità *differita*, con riferimento a una questione che è già stata oggetto di una pronuncia di incostituzionalità *accertata ma non dichiarata* e di un'altra di incostituzionalità *prospettata*, sembrerebbe comprimere eccessivamente, sull'altare delle esigenze finanziarie, il principio di legittimità costituzionale in senso soggettivo⁷³. D'altronde, come è stato autorevolmente sottolineato, la stessa tecnica del rinvio dell'udienza a data fissa costituisce già «una sorta di strumento succedaneo per ottenere un risultato analogo a quello di una decisione a effetto rinviato nel tempo»⁷⁴.

⁷² Lo stesso Presidente Amoroso, nella ricordata conferenza stampa, non ha escluso quest'ultima possibilità, in risposta a una specifica domanda di un giornalista, sottolineando come essa determinerebbe senz'altro un più limitato impatto finanziario. Il legame tra il differimento degli effetti delle sentenze e la preoccupazione della Corte per le ricadute economiche delle sue pronunce di illegittimità costituzionale è stato sottolineato, sempre da Amoroso, nell'intervista pubblicata sul sito della Corte in occasione della celebrazione dei suoi settant'anni di attività (CORTE COSTITUZIONALE, *Spazio costituzionale europeo: il rispetto dello stato di diritto è il collante indeffettibile dell'Unione*. Intervista al Presidente Giovanni Amoroso, in www.cortecostituzionale.it/annuario2025/intervista-al-presidente.html.it).

⁷³ Riprendendo la nota distinzione di Zagrebelsky tra accezione oggettiva e soggettiva del principio di legittimità costituzionale (v., per esempio, G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi*, cit., 115). In tal modo, infatti, verrebbe interamente sacrificata la posizione dei soggetti che hanno subito, sino al momento della pronuncia, l'applicazione di una normativa già riconosciuta illegittima dalla Corte.

⁷⁴ F. VIGANÒ, *Rimedi e discrezionalità del legislatore. Qualche riflessione dall'"interno" della Corte*, in AA.VV., *Corte e legislatore*, cit., 175.

Non sarebbe semplice, insomma, ravvisare in un'ulteriore deviazione rispetto alle regole e alla fisiologia dei giudizi incidentali un ragionevole ed equilibrato componimento dei diversi interessi costituzionali in gioco.

Ciò, a maggior ragione in considerazione del fatto che il caso di specie sembra distinguersi da quello di cui alla sentenza n. 10/2015. In quell'occasione, il contenimento degli effetti temporali era stato giustificato dalla Corte – all'esito di un bilanciamento tra diversi interessi di rango costituzionale – in considerazione del pregiudizio che l'annullamento retroattivo avrebbe determinato non solo all'equilibrio di bilancio, ma anche, con esso, ai principi di eguaglianza, ragionevolezza e solidarietà sociale. Nell'ipotesi in esame, invece, a opporsi al pieno dispiegarsi per il passato degli effetti della pronuncia sarebbe, almeno a prima vista, il “solo” principio dell'equilibrio di bilancio⁷⁵.

Da ultimo, detta soluzione presenta la controindicazione di affievolire, in future vicende analoghe, quell'efficacia rafforzata dell'invito rivolto al legislatore mediante l'ordinanza di rinvio dell'udienza che si è sopra sottolineata, nella misura in cui quest'ultimo può legittimamente confidare in una pronuncia dall'impatto finanziario ben più contenuto, grazie alla modulazione degli effetti temporali da parte della Corte.

Per queste ragioni, nell'ipotesi considerata, sembra da preferire l'adozione di una sentenza di accoglimento dotata del normale regime temporale degli effetti di cui all'art. 30 della l. n. 87/1953. Certo, l'impatto finanziario sarebbe pesante ma, dopo ben tre inviti, di intensità gradualmente crescente, rivolti inutilmente al legislatore, davvero nulla si potrebbe al riguardo rimproverare alla Corte⁷⁶.

⁷⁵ Per quanto non sfugga che, in un contesto di risorse scarse e di stretti vincoli di bilancio, una decisione che producesse un fabbisogno immediato di alcuni miliardi comporterebbe il forte rischio che, per reperire tali fondi, si comprima il finanziamento di altre prestazioni connesse alla garanzia dei diritti fondamentali. In ogni caso, a risultare essenziale per la persuasività della soluzione eventualmente adottata è il ruolo svolto dalla motivazione. Anche la dottrina che ha guardato con tendenziale favore alla modulazione degli effetti temporali delle pronunce costituzionali, d'altronde, ha sempre avvertito circa l'onere argomentativo rafforzato che dovrebbe accompagnarne l'utilizzo (v., per tutti, S.P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle sentenze straniere*. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989, 284, nonché, di recente, M. RUOTOLO, *La modulazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. Idee e prospettive*, in *Consulta OnLine*, 3/2024, spec. 1331, 1338). Pertanto, qualora la Corte dovesse scegliere tale strada, sarebbe opportuno che la decisione fosse sorretta da una solida motivazione, in grado di mostrare chiaramente quali diritti e principi costituzionali si oppongano al pieno dispiegarsi degli effetti retroattivi dell'annullamento e per quali ragioni siffatta soluzione sia quella più idonea a realizzare un loro equilibrato temperamento. In tal senso, un esempio virtuoso è rappresentato proprio dalla sentenza n. 10/2015; nelle successive sentenze nn. 152/2020 e 94/2025, invece, la modulazione degli effetti temporali è stata basata, discutibilmente, su una motivazione eccessivamente stringata e sostanzialmente assertiva.

⁷⁶ Peraltro, il Governo avrebbe tutti gli strumenti per intervenire e regolare le conseguenze finanziarie della pronuncia della Corte, determinando le modalità di corresponsione degli importi divenuti immediatamente esigibili ed eventualmente distribuendo su più esercizi gli oneri che ne derivino. Ciò è ben dimostrato anche dalla vicenda della sentenza n. 70 del 2015 in tema di perequazione automatica delle pensioni. In quel caso, infatti, da un lato, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, che prevedeva l'azzeramento, per gli anni 2012 e 2013, del meccanismo di rivalutazione automatica, senza farsi condizionare dalle pesanti conseguenze finanziarie che

ne sarebbero derivate. Dall'altro, appena tre settimane dopo la decisione, il Governo adottò il decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 per rimodulare la disciplina della perequazione, graduandola in funzione dell'importo dei trattamenti e limitando così l'impatto finanziario derivante dalla pronuncia. La nuova normativa, successivamente, superò il vaglio di costituzionalità della Corte nella sentenza n. 250 del 2017. Bisogna anche ricordare, tuttavia, che, all'indomani di quella pronuncia, la Corte venne fortemente coinvolta nella polemica politico-mediatica e che, in particolare, in un'intervista concessa al quotidiano *la Repubblica*, l'allora Ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, imputò alla Corte di non aver valutato l'impatto finanziario della sua pronuncia, affermando che «[i]n un dialogo di cooperazione tra organi dello stato indipendenti, come governo, Corte, ministri e Avvocatura sarebbe stata opportuna la massima condivisione dell'informazione» (v. F. BOGO, F. FUBINI, *Padoan: «La Consulta non ha valutato il buco creato dalle pensioni»*, intervista a P.C. Padoan, in *la Repubblica*, 22 maggio 2015). Si trattava di affermazioni criticabili, alle quali replicò, con toni istituzionali, l'allora Presidente della Corte, Alessandro Criscuolo. Non è da escludere, però, che il ricordo di quella vicenda sia stato tenuto presente dalla Corte nell'affrontare le questioni inerenti al TFS, rinforzandola nel proposito di ricercare fino all'ultimo la collaborazione del legislatore, prima di procedere a un'onerosa declaratoria di incostituzionalità.