

Rapporti Corte - Legislatore: Quali ipotesi rimediali per un più efficiente raccordo?

Nicola C. Salerno

La regolamentazione dei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore rappresenta indubbiamente uno degli aspetti più complessi e delicati tra i tanti che interessano l'apparato istituzionale del nostro paese nel suo insieme e nelle interazioni tra le singole componenti.

Nel panorama internazionale quei rapporti hanno impostazioni diverse, frutto dell'evoluzione storico-istituzionale ma ancor prima di radici culturali. In Germania e Austria, di scuola di diritto *kelseniana* normativista e positivista, il giudizio di incostituzionalità ha effetto immediato ma, proprio per questo, la Corte, quando lo ritiene necessario, fissa un termine perentorio entro cui il Legislatore deve ottemperare, solitamente entro sei mesi o un anno, in alcuni casi è capitato anche due anni. Oltre questo termine, la norma censurata è da ritenersi ablatata senza attenuazioni. Qualcosa di simile accade anche in Belgio. Esistono modelli, cosiddetti a tutela diffusa e privi di una vera e propria Corte, come in Svezia o in Grecia, in cui sono i Tribunali ordinari a disapplicare una norma ritenuta incostituzionale, con effetto immediato tra le parti e con influenza sulle similari cause future. In Francia è prassi che il *Conseil Constitutionnel* indichi la data di abrogazione della norma censurata, dando solitamente qualche mese di tempo al Legislatore per adeguarsi, con termine perentorio senza aggiustamenti successivi. Se il Legislatore non coopera, la norma è ablatata; tuttavia, mediamente la risoluzione avviene entro un anno e sono rari i casi di ablazione *tout court* che lasciano il Legislatore impreparato. In Spagna e Portogallo succede grossomodo la stessa cosa, ed è accaduto che si creassero momentanei vuoti normativi che però il Legislatore si è affrettato a colmare prima provvisoriamente con decreto e poi in maniera più precisa e compiuta in un successivo momento. In entrambi i Paesi è storicamente forte lo stimolo che al Legislatore arriva dalla pronuncia della Corte, e l'adeguamento avviene solitamente entro un anno (sono casi rari e di scuola le soluzioni in ritardo molto più lungo dell'anno e precedute da vuoti normativi). Nell'universo anglosassone si trovano assetti diversi. In Us, quando la *Supreme Court* dichiara una norma incostituzionale, i Tribunali sono immediatamente obbligati a non applicarla, anche se la stessa può formalmente rimanere in vita (*on the books*). All'esatto opposto c'è Uk, dove una censura (che qui è dichiarazione di incompatibilità della *Supreme Court*) può anche rimanere del tutto inascoltata, ma nella prassi il Legislatore attiva la cosiddetta procedura di rimedio (*remedial order*) in tempi relativamente rapidi e calibrati anche a seconda della complessità della tematica.

A un rapido *excursus* e semplificando una materia complessa e piena di sfumature pregnanti (si veda per esempio il recente "*Judicial-legislative relations in comparative perspective*" di Kálmán Pócza), se l'obbligo del Legislatore è assente o blando, o c'è consolidata prassi di una sua rapida attivazione, oppure sono i Tribunali ordinari a non applicare da subito la norma censurata. Se, invece, esiste una

codificazione, scritta ma più spesso da consuetudine, allora i rimedi legislativi alle censure devono avvenire entro un termine massimo, la cui credibilità permette che essi sopraggiungano mediamente dopo qualche mese. Insomma, che si tratti di modelli *à la Kelsen* o di controllo diffuso o di supremazia del potere legislativo, dappertutto una illegittimità costituzionale viene presa sul serio e affrontata.

E in Italia? Pur ascrivendosi alla visione costituzionalistica *à la Kelsen*, nel suo rapporto con il Legislatore la Corte italiana non ha sviluppato la regola di prevedere un tempo massimo per la sistemazione per via legislativa. Corrispondentemente, il Legislatore o si è trovato di fronte a censure immediate oppure, quando di fronte a rilievi di incompatibilità e richiami a sistemare la normativa senza una ablazione immediata, non ha mai avvertito un vero e proprio dovere di legiferare in tempi congrui e ragionevoli per risolvere.

Nella sua portata sistemica, il tema del raccordo tra Corte e Legislatore è emerso formalmente solo in tempi relativamente recenti. In occasione della Sentenza 10/2015, infatti, la Corte ha per la prima volta affermato che *“è [suo] compito 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”*. A spingere a questa esplicitazione, che ha comportato anche un cambio di prospettiva nella giurisdizione costituzionale, si possono, senza pretesa di esaustività, riconoscere almeno due fattori: da un lato l’approdo al vaglio del Corte di tematiche di estrema urgenza come l’eutanasia e il suicidio assistito e, dall’altro lato, la costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio con l’articolo 81 modificato nel 2012.

La Sentenza 242/2019, relativa al caso “DJ Fabo”, rientra nel primo gruppo (le tematiche di urgenza) ed è stata la prima assoluta che ha chiamato il Legislatore a un intervento chiaro e organico entro il termine massimo di un anno. La legge purtroppo ancora manca e nel frattempo valgono i principi generali indicati dalla Corte e ribaditi nella Sentenza 135/2024. Per quanto riguarda l’articolo 81, da quando l’equilibrio di bilancio è principio costituzionalizzato, la Corte non può non tenerne conto se deve esprimersi su aspetti di illegittimità di norme che, se ablate *ex-abrupto*, genererebbero impatti primari sulle finanze pubbliche. Anche in questo secondo caso, chiedere al Legislatore di intervenire entro un ragionevole lasso di tempo è l’unico modo per salvaguardare l’equilibrio tra principi di pari rango ma anche più in generale l’equilibrio socio-economico.

La Corte sembra già entrata in una nuova fase in cui deve cercare la leale collaborazione del Legislatore per evitare collisioni tra principi costituzionali e per evitare anche di sostituirsi allo stesso Legislatore o di intralciare il suo lavoro di riflessione e scelta politica. Queta nuova fase può forse essere vista come conseguenza della crescente complessità. Non sembra esserci invece ancora entrato il Legislatore, che non sta rispondendo con lo stesso rispetto istituzionale e la stessa responsabilità dei propri compiti. Il recente caso delle pronunce della Corte sui tempi di pagamento di TFS/TFR ai dipendenti pubblici porta un esempio particolarmente significativo di tale squilibrio nei rapporti tra Corte e Legislatore in Italia, e permette anche di avanzare qualche possibile direzione di cambiamento.

La Ordinanza 25/2026 della Corte costituzionale ha chiesto al Legislatore ordinario di riformare la normativa di TFS/TFR dei dipendenti pubblici, nella parte in cui il pagamento non avviene in concomitanza con la cessazione del rapporto di lavoro ma posticipato e rateizzato senza alcuna rivalutazione monetaria. Sotto la lente dei Giudici sono finite misure adottate in urgenza nel 2010 per contrastare le ricadute della crisi sui conti pubblici e poi divenute permanenti.

Non è la prima volta che la Consulta si pronuncia sul tema. Negli scorsi anni, due Sentenze, la 130/2023 e la 159/2019, avevano già sollecitato la risistemazione nel solco della legittimità costituzionale. In entrambi i casi la Corte non era arrivata a caducare la normativa censurata, ritenendo più opportuno, proprio sulla scorta delle considerazioni prima fatte, lasciare spazio alla discrezionalità del Legislatore per la messa a punto della soluzione tecnica più opportuna, comprensiva di eventuale fase di congrua transizione. *“Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta, [e] ciò richiede che sia rimessa al Legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato [...] La discrezionalità di cui gode il Legislatore deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata”*.

L’Ordinanza 25/2026 ha un aspetto di novità per le pronunce su tematiche coinvolgenti la finanza pubblica. Dopo avere inutilmente atteso, i Giudici costituzionali hanno scelto di mettere in mora il Legislatore: se entro gennaio 2027 non ci sarà una riforma coerente e organica, l’intero blocco normativo sarà valutato illegittimo, con *“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”*. Si tratta di una presa di posizione che, in mancanza di una risposta risolutiva, può creare i presupposti anche per azioni innanzi al Giudice ordinario per il ristoro dei danni subiti dai lavoratori che hanno già ricevuto l’intero ammontare di TFS/TFR posticipato e rateizzato.

Al di là della fattispecie, il punto su cui si desidera richiamare attenzione è proprio l’interazione Corte-Legislatore. In tanti anni di analisi delle pronunce della Corte su contese coinvolgenti la finanza pubblica, si sono notati due atteggiamenti prevalenti: o la ablazione *tout court* delle norme illegittime, oppure la richiesta di intervenire quanto prima per risolvere i punti di illegittimità, questa seconda nei casi in cui una ablazione immediata avrebbe avuto significative ripercussioni sugli equilibri di bilancio, tutelati dall’articolo 81 della Costituzione su cui la Corte non può non vegliare come su tutti gli altri. Per inciso, secondo le elaborazioni dell’INPS, la cancellazione del posticipo di pagamento di TFS/TFR genererebbe subito una maggiore spesa di 4,2 miliardi di euro, che salirebbe a 11,6 miliardi se fosse mantenuto il posticipo ma fosse cancellata la rateizzazione, e a 15,6 miliardi in caso di eliminazione di entrambi i meccanismi dilatori.

Come si è già visto, una messa in mora netta c’era già stata, una sola volta e sul diverso tema del suicidio assistito. È la prima volta che questo avviene su temi di finanza pubblica, con l’indicazione di un termine massimo entro cui adottare una misura che preveda una fase di transizione, per stemperare l’impatto sui conti, ma soprattutto che superi in tempi ragionevoli tutte le violazioni costituzionali. È già fissata l’udienza del 14 gennaio 2027 quando i Giudici valuteranno la misura e, se questa non sorraggiungerà o sarà insufficiente, è già scritto che non ci sarà un altro rimando, ma direttamente l’ablazione.

Da un lato, la Corte ha impegnato se stessa e la sua credibilità istituzionale, che verrebbe intaccata anche da uno scrutinio troppo leggero e ancora una volta perdonista e attendista. Dall’altro lato, nella fissazione di questo termine non si percepisce alcun travalicamento di funzioni che possa limitare la sfera politica, e anzi semmai il contrario: è dalla sordità pluriennale del Legislatore che deriva un *vulnus* istituzionale, perché richiami di incostituzionalità non possono rimanere pendenti per troppo tempo quasi valessero solamente come esercizio di coerenza formale, senza una sostanza di urgenza a informare la realtà. La Corte costituzionale non è un orpello.

Nel caso specifico, tra la Sentenza 159/2019 e la prossima udienza del 14 gennaio 2027 saranno intercorsi oltre sette anni, durante i quali le norme illegittime avranno continuato a generare effetti, incidendo su opportunità e scelte dei cittadini, non solo quelli andati in pensione, cui normalmente si fa riferimento, ma anche i più giovani, perché TFS e TFR svolgono importante compito di cuscinetto finanziario per i casi di cessazione del rapporto di lavoro a tutte le età. Se si considera la data di entrata in vigore delle norme censurate, saranno stati ben diciassette gli anni in cui l'erogazione di TFS/TFR sarà avvenuta con criteri poi giudicati costituzionalmente illegittimi.

È patologico che una censura di incostituzionalità venga sanata dopo tanto tempo. Non si tratta di uno dei lamentati ritardi del sistema giudiziario civile, penale, amministrativo. Non c'è una controversia che deve passare per vari livelli di giudizio con contraddittorio e appellabilità; quando la Corte giunge a pronuncia, lo scrutinio è già definito e il tempo successivo è dato esclusivamente dalla negligenza o dall'incapacità del Legislatore a recepire e adeguarsi. Durante tutto il tempo, che si tratti di TFS/TFR, rapporti tra Stato e Regioni, assetti regolatori settoriali, cittadini consumatori, contratti di lavoro, *welfare system*, etc., si vive in deroga della Costituzione e in attesa di riallinearsi ai suoi principi.

L'Ordinanza 25/2026 spinge a chiedersi se per i rapporti tra Corte-Legislatore sia ipotizzabile una diversa impostazione che, mantenendo intatte separazione e indipendenza delle sfere istituzionali, migliori i tempi entro i quali porzioni illegittime della normativa sono adeguate, e soprattutto fissi un termine certo perché questo avvenga. Con la prima pronuncia di illegittimità, la Corte potrebbe chiedere al Legislatore di sanare scegliendo la soluzione per lui più idonea e prevedendo, se lo stesso Legislatore ritiene, congrua fase di transizione. Decorso un tempo massimo senza risposta, le parti incostituzionali sarebbero *tout court* ablate, succeda quello che può succedere, come in effetti accadrà quello che potrà accadere se entro il 14 gennaio 2027 non ci sarà soluzione. Con un tempo a disposizione ragionevolmente limitato (qualche mese, al più un anno), si potrebbe prevedere anche la riapertura *ex-novo* dei termini in caso di elezione di nuovo Parlamento.

L'obiettivo è condividere un limite oltre il quale ciò che è costituzionalmente illegittimo non possa vivere. È vero che, nella sua sfera decisionale insindacabile dal Legislatore, la Corte potrebbe già chiedere, anche in occasione della prima pronuncia, di adottare adeguata correzione entro udienza a data fissata, pena la ablazione automatica. Si tratta, tuttavia, di provare a dare regolarità e metodicità a questa interazione istituzionale a tempi definiti, che probabilmente potrebbe anche avviarsi senza cambiamenti normativi e per autonomo impulso della Corte. Più questa interazione diventa credibile agli occhi di tutti (Istituzioni nazionali e internazionali, *policy maker*, cittadini, imprese), più la regola può stimolare comportamenti responsabili *ex-ante* e risolutivi *ex-post* ben prima che si arrivi al limite. Questa idea si rispecchia a grandi linee nella letteratura economica che approfondisce i vantaggi della indipendenza e della credibilità istituzionale nei rapporti tra banca centrale e *policy maker*, tra politica monetaria e politica di bilancio. Se è credibile la "minaccia" (nell'accezione dell'economia dei contratti) di fissare subito un termine e di non metterlo più in discussione, si evita che l'inazione del Legislatore possa fare accumulare le tensioni tra principi di pari rango e accrescere i controvalori economici di una loro risoluzione, al punto da mettere di fronte a scenari "*too big to solve*" che poi restano a lungo separazioni tra la Costituzione formale e quella reale. Inoltre, il *quantum* del termine non dovrebbe essere lasciato interamente a valutazioni discrezionali, per forza di cose complesse e opinabili, della Corte, in modo da rispettare il più possibile le sfere istituzionali distinte e separate del decisore politico da un lato e del giudice custode della Costituzione dall'altro.

In ballo non c'è solo il giusto rispetto per le pronunce della Corte, che non possono rischiare di rimanere pure invocazioni *sine die* con buona pace dei soggetti coinvolti. C'è anche il fatto che più tardive sono le soluzioni, più si accetta implicitamente che l'articolo 81 della Costituzione – quello già citato sugli equilibri di bilancio – debba nel frattempo fare aggio. E questo è un viatico tutt'altro che rassicurante con i problemi di crescita, debito, invecchiamento e instabilità geopolitica che ci sono di fronte. Le compatibilità economiche non possono non essere rispettate (è stato un passo avanti inserirle in Costituzione), ma questo deve avvenire attraverso scelte esplicite e senza far mancare surrettiziamente il rispetto di altre parti della Costituzione. Sarebbe una operazione verità su tanti fronti, ben al di là del TFS/TFR dei dipendenti pubblici.

In conclusione una previsione: che a gennaio 2027 non accadrà nulla di pericoloso e che, anzi, ben prima di gennaio 2027 il Legislatore avrà pronta una misura correttiva in grado di soddisfare le equilibrate richieste della Corte, che non pretende la soluzione immediata ma almeno l'avvio di un adeguato percorso di rientro nell'alveo costituzionale. Miracolo della purezza costituzionale, chioserebbe Kelsen. Saremo di nuovo qui, sulle pagine di RDS, a valutare tempi e modi delle soluzioni.