

ISSN 1971-9892

**Lo "spazio" della Corte costituzionale  
dinanzi all'inerzia del legislatore**

*fascicolo*  
2026/I

**CONSULTA ONLINE**

**GIACOMO MENEGATTO**

27 aprile 2026

**GIACOMO MENEGATTO**

## Lo “spazio” della Corte costituzionale dinanzi all’inerzia del legislatore

**TITLE** *The “space” of the Constitutional Court in the face of legislative inaction*

**ABSTRACT** Il presente contributo – traendo l’abbrivio dal richiamo di alcune tradizionali distinzioni, care alla giuspubblicistica più risalente (in modo particolare, quella tra applicazione e attuazione dei principi costituzionali, da un lato, e quella tra indirizzo politico generale e indirizzo politico di maggioranza, d’altro lato) – si propone di svolgere qualche sintetica considerazione in ordine al rapporto tra Corte costituzionale e legislatore (e, in questa prospettiva, in relazione all’attuale “stato di salute” in cui si trova a versare il fondamentale principio di separazione dei poteri), alla luce, in particolare, dell’apprezzamento di alcune tecniche decisorie (quali le additive di principio, le pronunce di incostituzionalità accertata ma non dichiarata e le ordinanze di rinvio dell’udienza a data fissa), di cui il Giudice delle leggi si è avvalso, dinanzi a perduranti omissioni del decisore politico, al fine di risolvere questioni attinenti all’ambito materiale dell’adeguatezza dei trattamenti retributivi, previdenziali e/o assistenziali.

*This paper – taking as its point of departure certain traditional distinctions characteristic of earlier public law scholarship (in particular, the distinction between the application and the implementation of constitutional principles, on the one hand, and that between general political direction and majority political direction, on the other) – aims to offer some concise reflections on the relationship between the Italian Constitutional Court and the legislator (and, from this perspective, on the current “state of health” of the fundamental principle of the separation of powers). These reflections are developed in light of an examination of certain decision-making techniques – such as additive rulings of principle, decisions of ascertained but not declared unconstitutionality, and orders adjourning hearing to a fixed date – which the Constitutional Court has employed in order to resolve issues concerning the adequacy of remuneration and/or welfare benefits.*

**KEYWORDS** Corte costituzionale; legislatore; omissioni; separazione dei poteri; tecniche decisorie.

*Fundamental rights Constitutional Court; legislator; omissions; separation of powers; decision-making techniques.*

**AUTHOR** Dottore di ricerca in Giurisprudenza (diritto costituzionale) - Università degli Studi di Padova



Contributo scientifico sottoposto a referaggio

Il presente contributo costituisce una versione ampliata del primo dei due interventi svolti, il 22 gennaio 2026, presso l’Università di Siena, in occasione della tavola rotonda organizzata nell’ambito del Seminario annuale di “Studi Costituzionali”, dal titolo “Corte e legislatore”, i cui atti saranno oggetto di una prossima pubblicazione.

\* \* \*



**SOMMARIO** 1. Notazioni preliminari: dal binomio applicazione-attuazione dei principi costituzionali ai due “aspetti” dell’indirizzo politico. – 2. La felice (ma sfortunata) intuizione delle pronunce additive di principio, con uno sguardo esemplificativo ad un ambito materiale privilegiato: qualche cenno. – 3. Dalla ricerca di “altre vie” alle pronunce di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata, e di rinvio dell’udienza a data fissa: ovvero, ancora una volta, del *self-restraint*... fin quando possibile. – 4. Rilievi conclusivi: il “gioco della torre” dei contenuti costituzionali.

## 1. Notazioni preliminari: dal binomio applicazione-attuazione dei principi costituzionali ai due “aspetti” dell’indirizzo politico

Al fine di delineare qualche sintetica considerazione in ordine ai rapporti intercorrenti tra Corte costituzionale e legislatore<sup>1</sup>, allorché la prima sia chiamata a fronteggiare – nei limiti delle proprie attribuzioni – l’inerzia del secondo (in particolare, con riferimento ad uno specifico ambito materiale, che si avrà modo di privilegiare, in chiave esemplificativa, in questa sede<sup>2</sup>), appare opportuno, preliminarmente, tornare a precisare (sul piano *dogmatico*, prima che su quello *pragmatico*) quale sia, perlomeno *a rigore*, lo “spazio” all’uopo riservato al Giudice delle leggi: e ciò, avvalendosi dell’ausilio delle categorie tradizionali della disciplina che ci occupa, ivi comprese quelle, se così si vuol dire, più “controverse”, e purtuttavia in grado di fornire un apporto chiarificatore tutt’altro che secondario, come si

<sup>1</sup> Si tratta di un tema “classico” degli studi sulla giustizia costituzionale, in ordine al quale la dottrina italiana dibatte ampiamente, con varietà di sfumature, da oltre mezzo secolo. V., in ogni caso, tra i più recenti contributi apparsi sull’argomento, V. BALDINI, *Organo di garanzia dello Stato di diritto e/o legislatore parallelo: il bifrontismo della Corte costituzionale*, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), 1/2026, 155 ss.; I. SPADARO, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale: judicial activism o «supplenza» legislativa?*, in questa *Rivista*, [Studi 2026/I](http://Studi2026/I), 239 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in AA.VV., *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13 gennaio 2023*, Giuffrè, Milano, 2024, 27 ss.; M. LUCIANI, *La Corte e il legislatore: “crisi” delle rime obbligate e doppia pronuncia*, ivi, 79 ss.; R. PINARDI, *La più recente giurisprudenza monitoria della Corte tra conferme e novità non prive di aspetti problematici*, ivi, 109 ss.; G. SILVESTRI, *La discrezionalità tra legalità e giurisdizione*, in [Sistema Penale](http://SistemaPenale), 17 maggio 2024, 1 ss.; A. RUGGERI, *Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*, in [Forum di Quad. cost.](http://ForumdiQuadcost), 3/2024, 136 ss.; A. RANDAZZO, *Il giudice costituzionale “legislatore”: tecniche decisorie, uso dei canoni processuali, ruolo (sempre più) politicamente connotato*, in questa *Rivista*, [Studi 2025/III](http://Studi2025/III), 1576 ss.; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, ivi, [Studi 2023/III](http://Studi2023/III), 812 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 2/2023, 103 ss.; N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 3/2021, 86 ss.; M. RUOTOLO, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Dir. e soc.*, 2020, 53 ss.; F. LAUS, *Il rapporto tra Corte costituzionale e legislatore, alla luce delle pronunce sul caso Cappato e sulle tutele crescenti nel Jobs Act*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 2/2020, 65 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss., nonché, a livello monografico, da ultimi, G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino, 2024, e A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023. V., altresì, di recente, M. Ruotolo (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

<sup>2</sup> V., infatti, *infra*, sub 2 e 3.

cercherà appresso di mettere in luce. In questa prospettiva, appare, in primo luogo, particolarmente fecondo il richiamo alla distinzione – della quale, anche di recente, è tornata ad avvantaggiarsi un'autorevole dottrina<sup>3</sup>, sebbene sulla scorta di spunti ben più risalenti<sup>4</sup> – tra *applicazione* e *attuazione* (da intendersi in senso stretto) dei principi costituzionali: così, come è noto, con la prima delle due espressioni appena richiamate si suole alludere allo svolgimento (*intrinseco*) di una disposizione della Legge fondamentale in conformità al suo contenuto<sup>5</sup>; mentre, con la seconda di esse, si fa riferimento a quell'ulteriore attività, eventualmente finalizzata a conferire effettività, in senso *materiale* ed *estrinseco*, alla disposizione medesima, in nome di una «eccedenza progettuale sottesa alle previsioni costituzionali», la quale – lungi dal poter essere soddisfatta a fronte della mera applicazione – esige «che si metta in campo la capacità – appunto – progettuale della politica»<sup>6</sup>. Dal punto di vista *soggettivo* (e coerentemente con l'impostazione appena richiamata), allora, spetterebbe alla Corte – nella misura in cui essa ricopre, in seno all'ordinamento vigente, il ruolo di garante *giurisdizionale* (per quanto, come è noto, non certo privo di un'anima politica<sup>7</sup>) della Costituzione, con riguardo alla totalità della sua portata prescrittiva<sup>8</sup> – *applicare* le norme costituzionali, facendone valere la superiorità rispetto alle fonti subordinate<sup>9</sup>, con effetto caducatorio *tout court*<sup>10</sup>, ovvero, a certe condizioni, anche

<sup>3</sup> Si allude a M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, spec. 5 ss. V., inoltre, sul punto, A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, 3/2024, 249 ss.

<sup>4</sup> Cfr., infatti, già C. LAVAGNA, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1° gennaio 1948 al 31 dicembre 1950*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 174 ss., il quale, tra l'altro, chiarisce, sin da subito, come sarebbe erroneo «il ricorso, a tale scopo, alla ricordata ripartizione fra norme direttive e precettive; giacché» i diversi comportamenti posti in essere da parte degli organi dello Stato «possono assumere il carattere di attuazione o di applicazione rispetto ad entrambe le categorie di norme»; nonché G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/1981, 1713, secondo il quale «L'attuazione della Costituzione è infatti ben altro che la sua *applicazione*. L'attuazione di precetti per loro natura generali e indeterminati implica la creazione di nuovi valori giuridici, che costituiscono l'ordinamento componendosi in sistema con le norme costituzionali di base».

<sup>5</sup> Sulla base dell'insegnamento di T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, ora in *Id.*, *Opere*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2000, 185, nota 149.

<sup>6</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., 6.

<sup>7</sup> V., ad esempio, a questo proposito, R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 1 ss.; E. CATELANI, *Giustizia costituzionale tra "anima politica" ed "anima giurisdizionale" e sua incidenza sulla forma di governo*, in *federalismi.it*, 8/2017, 1 ss., nonché, *amplius*, R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del Giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017.

<sup>8</sup> Cfr., infatti, Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#), n. 7 del *Considerato in diritto*, ove lo stesso Giudice delle leggi si autodefinisce, appunto, «custode della Costituzione nella sua integralità».

<sup>9</sup> In questo senso, ancora, M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., 6.

<sup>10</sup> Sulla base della classica configurazione della Corte costituzionale in termini di «legislatore negativo», dovuta a H. KELSEN, *Chi dev'essere il custode della Costituzione?*, ora in *Id.*, *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 256, là dove rileva che, «Dal punto di vista teorico, la differenza tra un tribunale costituzionale



manipolativo; oppure, allorquando ciò non le sia consentito (o non le sia consentito in pieno), in specie a fronte dell'ostacolo rappresentato dal necessario rispetto della discrezionalità del raccordo Parlamento-Governo, indicando a quest'ultimo, ove non abbia provveduto (in tutto o in parte<sup>11</sup>) in tal senso, i fini costituzionali cui dare seguito, allo scopo di assicurare una tutela effettiva nell'ambito della fattispecie sottoposta al suo scrutinio. Si tratta, dunque, di un'attività concernente, in modo particolare, l'an della realizzazione dei valori cristallizzati entro la cornice costituzionale.

Sarebbe, invece, compito del legislatore – e solo del legislatore – quello di scegliere il *quomodo* di una tale realizzazione: vale a dire, appunto, quello di individuare le specifiche modalità di *attuazione*, in senso stretto, del principio dapprima *applicato* dal Giudice delle leggi. È, questa, un'attività che, a differenza di quella appena illustrata, si inverte in una scelta squisitamente politica, consistente nella selezione di una determinata opzione, *tra le tante possibili*, al fine di assicurare l'operatività, nel concreto, di una certa disposizione costituzionale, attraverso l'approntamento della soluzione ritenuta, in un dato contesto temporale e ordinamentale, e tenuto conto di una complessa pluralità di fattori, più opportuna<sup>12</sup>.

Del resto, non appare, in realtà, così lontana da una simile impostazione concettuale la posizione di chi, anche sulla scorta delle tendenze da ultimo registrabili in seno alla giurisprudenza costituzionale, ha insistito – proprio con riguardo al rapporto tra pronunce della Corte e discrezionalità del legislatore – sulla distinzione tra «accertamento del *vulnus* ai parametri costituzionali evocati», da un lato, e «individuazione del *rimedio* alla violazione accertata», dall'altro<sup>13</sup>: invero, a rigore, il primo dovrebbe riecheggiare, appunto, l'ambito dell'*applicazione* della disposizione costituzionale rilevante nel caso rimesso all'attenzione del Giudice delle leggi; il secondo, invece, dovrebbe rinviare al (più ampio) ambito dell'*attuazione* della disposizione medesima o, perlomeno, a quello della *necessità di*

---

competente a cassare le leggi e un ordinario tribunale civile, penale o amministrativo è che, pur applicando e producendo entrambi diritto, il secondo produce solo norme individuali mentre il primo, *applicando* la costituzione ad una fattispecie di produzione legislativa e pervenendo all'annullamento della norma incostituzionale, non produce ma annulla una norma generale», ponendo in essere «*l'actus contrarius* corrispondente alla produzione giuridica» (corsivo aggiunto).

<sup>11</sup> È nota, invero, la tradizionale distinzione tra omissioni legislative «assolute» e omissioni legislative «relative»: v., in particolare, a questo riguardo, già C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, 153 ss. Cfr., inoltre, più di recente, A. RUGGERI, *Omissioni del legislatore e tutela giudiziaria dei diritti fondamentali*, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), 1/2020, spec. 196, il quale mette in evidenza il carattere incerto ed «evanescente» della linea di confine sussistente tra le due tipologie di omissione appena ricordate.

<sup>12</sup> Come sottolinea F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. Barile-E. Cheli-S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982, 46, «Nel disegno costituente, (...) alla funzione garantistica affidata esclusivamente alla Corte si sarebbe dovuta accompagnare, in primo luogo e in senso attivo, la funzione del Parlamento di *attuazione* dei principi e programmi costituzionali» (corsivo aggiunto).

<sup>13</sup> F. VIGANÒ, *Rimedi e discrezionalità del legislatore. Qualche riflessione "dall'interno" della Corte*, in AA.VV., *Corte e legislatore*, cit., 154.

*attuazione* di quest'ultima, in chiave tendenzialmente "riparativa" della situazione di illegittimità acclarata da parte della Corte<sup>14</sup>. Peraltro, di recente, non è mancata la voce di quanti – a dire il vero, in un clima (per molti aspetti, non certo ingiustificato) di generale "rivitalizzazione", sotto una articolata serie di profili, di questa categoria "classica" degli studi sulla forma di governo<sup>15</sup> – hanno accostato un tal genere di considerazioni, aventi ad oggetto (anche) la delimitazione dell'area di potenziale operatività degli organi agenti nell'attuale assetto ordinamentale, al tema dell'*indirizzo politico costituzionale*<sup>16</sup>: vale a dire, a quella concezione – così ampiamente discussa, da essere stata, ad un certo punto, addirittura "abiurata" dal suo stesso teorizzatore<sup>17</sup> –, la quale, senza dubbio alcuno, vide in Paolo Barile il suo massimo propugnatore (in relazione alla posizione rivestita sia dalla Corte costituzionale<sup>18</sup>, sia, soprattutto, dal Presidente della Repubblica<sup>19</sup>), ma che ebbe, tra gli altri, anche in Mario Bracci<sup>20</sup> (che, non a caso, influenzò notevolmente il pensiero di Barile *in subiecta materia*<sup>21</sup>), oltre che in Piero Calamandrei<sup>22</sup>, alcuni tra i suoi più autorevoli sostenitori.

<sup>14</sup> Si badi, in ogni caso, che, secondo un'impostazione più restrittiva, fatta propria, ad esempio, da G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, cit., 1710, l'*inattuazione* costituzionale non si risolverebbe, sempre e comunque, in una *violazione* costituzionale, verificandosi quest'ultima soltanto «in presenza di un divieto *esplicito* contenuto nella legge ordinaria».

<sup>15</sup> Cfr., infatti, ad esempio, A. RUGGERI, *Indirizzo politico costituzionale: risorsa o problema?*, in questa *Rivista, Studi 2025/I*, 287 ss.; E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 431 ss., nonché, più ampiamente, i diversi contributi confluiti nel fascicolo monografico 26/2024 della Rivista *federalismi.it*, a cura di S. Barbareschi e L. Bartolucci, tra i quali ci si limita, qui, a segnalare – *ratione materiae* – quelli di C. COLAPIETRO, *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana. Le ragioni di una ricerca*, ivi, iv ss.; L. BARTOLUCCI, *L'inerzia del Parlamento e quella della Corte in alcuni ambiti dell'indirizzo politico costituzionale*, ivi, 61 ss.; G. VASINO, *Evoluzioni e rivoluzioni del giudizio sulle leggi nel prisma dell'indirizzo politico costituzionale*, ivi, 85 ss., e N. LUPO, *Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*, ivi, 247 ss.

<sup>16</sup> V., infatti, le argomentate considerazioni svolte da D. SCOPELLITI, *Le mobili frontiere tra organi di indirizzo e organi di garanzia nella tesi dell'indirizzo politico costituzionale*, in *federalismi.it*, 27/2025, 125 ss.

<sup>17</sup> Cfr. P. BARILE, *Relazione di sintesi*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno (Messina-Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984)*, Giuffrè, Milano, 1984, 258-259, nonché ID., *Intervento*, in M. Ainis-A. Ruggeri-G. Silvestri-L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines. Giornate di studio. Messina, 4-5 ottobre 1996*, Giuffrè, Milano, 1998, 111 ss. e, spec., 113, ove, in particolare, l'illustre Maestro fiorentino ebbe ad affermare: «Faccio, quindi, ammenda all'idea di avere introdotto questo probabilmente inutile concetto di indirizzo politico costituzionale».

<sup>18</sup> P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 1957, spec. 911 ss.

<sup>19</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, spec. 307 ss.

<sup>20</sup> Cfr., infatti, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Ricordo di Mario Bracci*, in A. Cardini-G. Grottanelli de' Santi (a cura di), *Mario Bracci nel centenario della nascita (1900-2000)*, il Mulino, Bologna, 2000, spec. 144.

<sup>21</sup> Come ricorda E. BINDI, *Mario Bracci e la Corte costituzionale*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2016, 305 ss. e spec. 308-309.

<sup>22</sup> Cfr., infatti, in particolare, P. CALAMANDREI, *Viva vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, 6/1955, 809 ss., ora in ID., *Opere giuridiche. Volume III. Diritto e processo costituzionale*, con presentazione di C. Mortati, RomaTre Press, Roma, 2019, 596 ss.



Ora, sebbene l'accostamento tra le funzioni proprie della Corte costituzionale e la funzione di indirizzo politico (quantunque così specificamente connotato e delimitato) risulti assai delicata e, soprattutto, tutt'altro che pacifica; non può nascondersi che, proprio sul terreno del rapporto tra Giudice delle leggi e omissioni del legislatore, la valorizzazione di una siffatta categoria possa apparire (con le cautele del caso) non così peregrina, soprattutto ove si ponga mente alla circostanza che, nella sistematica bariliana (e non solo), la genesi e lo sviluppo di questo problematico concetto si legano, in modo assai stringente, al tema (particolarmente avvertito, all'epoca del cosiddetto congelamento della Costituzione<sup>23</sup>) della *inattuazione* della Legge fondamentale: dunque, in ultima analisi, a quello di una perdurante *omissione* (potrebbe dirsi, una *omissione qualificata*), addebitabile al Governo e al Parlamento, dinanzi alla necessità di conferire concretezza ed effettività a talune parti della Carta costituzionale, a lungo rimaste ingiustificatamente a tacere.

Così, in linea generale, è noto che – stando alla tesi ora richiamata – sarebbero ravvisabili due «aspetti» dell'indirizzo politico: l'indirizzo politico *costituzionale* o *generale*, il quale si sostanzierebbe, essenzialmente, in un'attività di *correzione* e di *allineamento* dell'indirizzo di maggioranza nella direzione dell'*attuazione* dei fini costituzionali permanenti; e l'indirizzo politico *contingente* (qualificabile anche come indirizzo politico in senso stretto), che – pur essendo, comunque, esso stesso, naturalmente condizionato, negli scopi da perseguire e nell'individuazione dei limiti del proprio raggio d'azione, dalla Costituzione<sup>24</sup> – concerne, però, una più vasta gamma di opzioni, appunto, propriamente *politiche*, concernenti pure fini secondari, sprovvisi di rilievo costituzionale<sup>25</sup>. Se, tuttavia, del primo – vale a dire, dell'indirizzo politico costituzionale – sarebbero compartecipi *tutti* gli organi costituzionali; del secondo sarebbero titolari, invece, soltanto taluni organi, i quali, non a caso, risultano normalmente accomunati sotto l'etichetta di "organi di indirizzo": in specie, Parlamento e Governo. Sicché – ancora una volta, sulla base di una impostazione concettuale siffatta –, agli organi di controllo e garanzia (*in primis*, Capo dello Stato e Corte costituzionale<sup>26</sup>), nella

---

<sup>23</sup> V., a questo proposito, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, 73 ss.

<sup>24</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 307.

<sup>25</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 308.

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, in ordine ai rapporti intercorrenti tra le funzioni esercitate da questi due organi, G. D'ORAZIO, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: i rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giur. cost.*, 1982, 1925 ss.; R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 265 ss., nonché, più di recente, A. FORMISANO, *La tendenziale convergenza della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica nelle situazioni di emergenza*, in [Nomos. Le attualità nel diritto](#), 1/2023, 1 ss. In realtà, la configurazione del Presidente della Repubblica in termini di organo di controllo-garanzia non risulta unanimemente accettata in dottrina: v., in particolare, M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., spec. 17 ss.; ID., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in [Rivista AIC](#), 2/2017, spec. 2 ss., nonché O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, spec. 142 s. e *passim*.

loro veste di custodi, in senso *globale* e *sistematico*, della Legge fondamentale, andrebbe riconosciuta (non già l'esclusiva titolarità, bensì) la contitolarità *soltanto* di questa specifica forma dell'indirizzo politico.

Servendosi, dunque, di un tale corredo teorico – e connettendo, come pure non si è persuasivamente mancato di fare<sup>27</sup>, la distinzione appena rammentata a quelle, sopra riportate, tra applicazione e attuazione dei principî costituzionali, da un lato; e tra accertamento del *vulnus* e individuazione del rimedio, d'altro lato –, ci si potrebbe forse spingere sino al punto di sostenere – in particolare, dinanzi ad un'inerzia del legislatore non agevolmente colmabile attraverso il ricorso ad un'unica soluzione costituzionalmente vincolata – che lo "spazio" riservato al Giudice delle leggi sarebbe, appunto, quello coincidente con la latitudine dell'indirizzo politico *costituzionale*: ovvero, quello dell'*allineamento* di un dato indirizzo di maggioranza (obiettivatosi nella disposizione di legge censurata) ad un determinato *fine costituzionale permanente* (cristallizzato in seno al parametro di costituzionalità di volta in volta invocato), attraverso l'applicazione di quest'ultimo nel corso del giudizio, con contestuale indicazione, rivolta al legislatore, della necessità di dar tempestivamente corso (come si diceva poc'anzi) all'attuazione del medesimo, nell'esercizio della sua discrezionalità<sup>28</sup>. Sarà quest'ultimo, infatti, in quanto titolare dell'indirizzo politico *contingente*, a dover provvedere in questo senso, scegliendo – attraverso un'operazione, che si rivela pregnante manifestazione di politicità – la via d'uscita che egli ritiene, a seconda dei casi, più adatta, nella prospettiva di abbandonare la situazione di incostituzionalità acclarata dalla Corte.

In realtà, proprio da questo specifico punto di vista, la riflessione bariliana sembra scontare una certa dose d'ambiguità terminologico-concettuale, in specie là dove si sostiene che, al pari dell'attività legislativa, «l'attività svolta dalla Corte costituzionale» consisterebbe in «un'attività diretta ad *attuare* la Costituzione, tendente all'*applicazione* (...) della prima mediante la posizione o il controllo di norme aventi il grado di legge ordinaria»<sup>29</sup>: un'enunciazione, questa, che, in effetti, potrebbe condurre ad intravedere una commistione tra due piani – appunto, quello dell'applicazione, tendenzialmente spettante al Giudice costituzionale, e quello dell'attuazione, tendenzialmente appannaggio del legislatore –, che, al contrario, meriterebbero di essere tenuti – tanto sotto il profilo soggettivo, quanto sotto il profilo oggettivo – ben distinti.

Se, però, i termini della questione vengono ricostruiti secondo quanto si è appena tentato di mettere in luce, il richiamo alla categoria dell'indirizzo politico costituzionale, con specifico

<sup>27</sup> V., ancora, D. SCOPELLITI, *Le mobili frontiere tra organi di indirizzo e organi di garanzia nella tesi dell'indirizzo politico costituzionale*, cit., spec. 139.

<sup>28</sup> Cfr., del resto, F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, cit., 52, là dove rileva che «la funzione dell'organo di garanzia si manifesta, rispetto al legislatore, come *funzione* essenzialmente *di primo indirizzo e di guida*».

<sup>29</sup> P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano*, cit., 917 (i corsivi sono di chi scrive).



riferimento alla posizione rivestita dalla Corte nell'ordinamento e, ancor di più, in relazione a determinati "frangenti" della sua attività, può apparire non così "eterodosso", soprattutto nella misura in cui ci si avveda del carattere, in vero, estremamente labile dei confini sussistenti tra la funzione di garanzia della Costituzione (di norma, pacificamente riconosciuta al Giudice delle leggi) e la funzione di indirizzo politico costituzionale (accostata a quest'ultimo con maggiore difficoltà)<sup>30</sup>: funzioni, le quali, a parere di chi scrive, dovrebbero, infatti, essere collocate in un rapporto non già di rigida *alternatività*, come sovente è accaduto; bensì di vera e propria *complementarità*, giacché in cosa potrebbe mai sostanzarsi, a ben vedere, un'attività di correzione e adeguamento dell'indirizzo politico in senso stretto (già oggettivo, oppure ancora in atto) nella direzione dei fini costituzionalmente necessari, se non, appunto, in un'attività tesa a *garantire*, al massimo livello, la tavola valoriale insita nella vigente (ma non sempre altrettanto *vivente*, nel senso di *dotata di* – adeguata – *vitalità*) Legge fondamentale?

## 2. La felice (ma sfortunata) intuizione delle pronunce additive di principio, con uno sguardo esemplificativo ad un ambito materiale privilegiato: qualche cenno

Questa chiave di lettura ben si adatta, in particolare (e a titolo esemplificativo), all'inquadramento di una specifica tecnica decisoria – della quale, a lungo, si è servita la Corte costituzionale, proprio allorché la medesima si è trovata dinanzi a casi di *omissione* (da intendersi in senso lato) del legislatore –, meritevole di sicuro apprezzamento<sup>31</sup>, almeno sotto il profilo (se si vuole, più "teorico" che "pratico") della sua idoneità a porsi come modello di inappuntabile osservanza dei limiti riconducibili al campo d'azione del sindacato di legittimità costituzionale spettante al Giudice delle leggi, nelle ipotesi in cui non fosse possibile – al fine di colmare la lacuna legislativa denunciata – addivenire ad una pronuncia additiva "secca" per mancanza di "rime obbligate"<sup>32</sup>: si sta alludendo, naturalmente, alle

---

<sup>30</sup> Cfr., sul punto, in particolare, l'accurata analisi condotta da G. REPETTO, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 725 ss. V., inoltre, D. SCOPELLITI, *Le mobili frontiere tra organi di indirizzo e organi di garanzia nella tesi dell'indirizzo politico costituzionale*, cit., spec. 143, nonché – seppure con riferimento al Capo dello Stato – A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 1 ss., il quale discorre, condivisibilmente, a tale riguardo, di una «alternativa di dubbio significato».

<sup>31</sup> Cfr., ad esempio, A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 119, il quale, a proposito delle additive di principio, parla di «tecnica raffinata, se non geniale, ancorché non del tutto e non sempre risolutiva».

<sup>32</sup> Come è noto, l'espressione è dovuta ad una fortunata intuizione di V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, il Mulino, Bologna, 1978, 69 ss. e spec. 84. V., altresì, ID., *Lezioni di diritto costituzionale*<sup>5</sup>, vol. II-2, Cedam, Padova, 1984, 497.

cosiddette *additive di principio*<sup>33</sup>. Come è stato, da tempo, sottolineato, nei giudizi definiti per mezzo di questa particolare tipologia di decisione, a costituire oggetto dello scrutinio di costituzionalità sarebbe proprio l'*inerzia* del legislatore nel dotare l'ordinamento di determinate disposizioni di legge, attuative di principi costituzionali: e ciò, a differenza di quanto risulta predicabile con riferimento alle tradizionali additive "di regola", nelle quali, invece, ad essere colpita dalla "tagliola" della declaratoria di illegittimità costituzionale sarebbe, più propriamente, una *norma negativa implicita*<sup>34</sup>. Infatti, se è vero che – con la sentenza additiva "classica" – la Corte dichiara incostituzionale una norma di quest'ultimo tipo, ricavata *a contrario* da una norma, non presente nell'ordinamento, che il Giudice delle leggi ha prefigurato a sé stesso, ritenendola conforme a Costituzione: con la conseguenza che il risultato della "doppia negazione" così venutasi a creare (*id est*, della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma negativa implicita, caratterizzata da un contenuto opposto rispetto a quello della norma «ideale») sfocerebbe nell'affermazione (dunque, nell'*addizione*) della norma rispettosa del parametro costituzionale invocato; è altrettanto vero che, ove la Corte non possa giungere all'auto-rappresentazione di una sola norma «ideale», presentandosi dinanzi a sé una pluralità di possibili norme, tutte egualmente legittime (è, appunto, il caso dell'assenza di "rime obbligate"), alla stessa non resta che pronunziarsi in ordine all'illegittimità della *condotta inerte* serbata da parte del legislatore, enunciando, però, un principio, cui quest'ultimo, nell'esercizio della sua discrezionalità, è tenuto ad attenersi<sup>35</sup>.

Discorre, ad esempio – e non a caso –, proprio di «dichiarazione di illegittimità costituzionale di una *omissione legislativa*», con contestuale rimessione alla «innegabile competenza» del legislatore del compito di provvedere all'individuazione del rimedio più adeguato a porre fine al *vulnus* censurato<sup>36</sup>, la [sentenza n. 295 del 1991](#), contenente – se ci è concesso di esprimerci in questi termini – una sorta di "guida" all'uso di una siffatta categoria di pronunce.

<sup>33</sup> In ordine alle quali, v., più in generale, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>7</sup>, Giappichelli, Torino, 2022, 211 ss.; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*<sup>8</sup>, Giappichelli, Torino, 2024, 147 ss. e 348 ss., nonché, più in particolare, A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, spec. 3211, e, soprattutto, G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996, e ID., *Le sentenze additive di principio*, in *Foro it.*, 1998, 160 ss.

<sup>34</sup> Cfr., con riguardo ad una tale distinzione, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, 140 ss.; A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 128, nonché A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>7</sup>, cit., 211. V., altresì, in questo senso, dalla "viva voce" dei Presidenti della Corte, F. CASAVOLA, *La giustizia costituzionale nel 1992*, in *Giur. cost.*, 1993, 633; M. FERRI, *La giustizia costituzionale nel 1995*, ivi, 1996, 553, e R. GRANATA, *La giustizia costituzionale nel 1996*, ivi, 1997, 1259.

<sup>35</sup> In questi termini, condivisibilmente, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 140-144.

<sup>36</sup> Corte cost., sent. [26 giugno 1991, n. 295](#), n. 3 del *Considerato in diritto*.



Ebbene, a fronte di quel che si è andati (seppur per sommi capi) dicendo sin qui, può affermarsi che proprio le additive di principio costituiscono (*rectius*, costituirebbero) uno strumento in grado di realizzare, dal punto di vista del doveroso ossequio che ogni organo è chiamato a rendere nei riguardi del principio di separazione dei poteri, un efficace *bilanciamento* tra lo *spazio dell'applicazione* (ovvero, qualora si intenda accedere ad una tale impostazione, dell'*indirizzo politico costituzionale*), all'interno del quale la Corte può agevolmente muoversi, facendo valere – con effetto ablativo nei riguardi della disposizione impugnata – la superiorità gerarchica della norma addotta a parametro ed indicando il fine costituzionale cui deve essere data effettività (conformemente al principio enunciato); e lo *spazio dell'attuazione* (o dell'*indirizzo politico in senso stretto*), avente ad oggetto la selezione, da parte del legislatore, della soluzione ritenuta più opportuna – *tra le diverse possibili* –, nella prospettiva di conferire concretezza a quel medesimo fine<sup>37</sup>.

Bilanciamento, questo, cui corrisponde, sotto un diverso angolo visuale, quello operato tra l'esigenza, per il Giudice delle leggi, di non sottrarsi (per il tramite di una più "agevole" – sebbene non sempre evitabile – declaratoria di inammissibilità) ad uno scrutinio che entri nel merito della questione sottopostagli, e la contestuale necessità di non interferire nella sfera di discrezionalità riservata al circuito parlamentare-governativo in assenza di "rime obbligate".

Per inciso, là dove, invece, le "rime obbligate" sussistano, e sia dunque individuabile, da parte della Corte, un'unica soluzione "costituzionalmente vincolata" nella prospettiva di porre rimedio alla situazione di incostituzionalità, la decisione additiva che ne deriva – ancorché produca, obiettivamente, l'effetto di aggiungere, nell'ordinamento, una norma di nuovo conio, prima inesistente – non si pone, tuttavia, per ciò solo, in contrasto con lo "spazio" rimesso al legislatore, giacché, in questo caso, la sola *applicazione* della disposizione invocata a parametro (o, se si preferisce, il solo esercizio della funzione di indirizzo politico *costituzionale*, che, in quanto tale, *non* importa un'attività di *apprezzamento discrezionale* e, quindi, di *scelta* tra opzioni diverse, tutte idealmente percorribili) consente, già di per sé, il concreto invero del fine insito in quest'ultima: dimodoché, in un tal genere di ipotesi, l'attuazione del principio costituzionale costituisce un precipitato "diretto" (vale a dire, non bisognevole di intermediazione legislativa) della sua applicazione nel giudizio di legittimità costituzionale<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Così, come è stato efficacemente sottolineato, a suo tempo, da R. GRANATA, *La giustizia costituzionale nel 1996*, cit., 1259, «Per rimediare alle più gravi omissioni-lacune del legislatore senza invadere i poteri del Parlamento, è stato elaborato un tipo di sentenza di accoglimento, denominate additive di principio. Con esse si dichiara l'illegittimità costituzionale della mancata previsione di un meccanismo idoneo a rendere effettivi i diritti (...), lasciando però al legislatore il potere di individuare tale meccanismo in via astratta e abilitando il giudice comune a reperire le regole del caso concreto nel principio espresso dalla Corte».

<sup>38</sup> Invero, come era solita chiarire la stessa Corte costituzionale (cfr., in particolare, le sentt. [23 aprile 1986, n. 109](#); [2 febbraio 1988, n. 125](#), e [20 dicembre 1988, n. 1107](#); nonché, similmente, [24 gennaio 1991, n. 25](#) e [12](#)

Ora, le additive di principio – via via divenute sempre meno frequenti nella giurisprudenza costituzionale, in specie a fronte del progressivo consolidarsi, negli ultimi anni, della nota tendenza, volta al superamento della dottrina delle “rime obbligate”<sup>39</sup>, in favore di quella improntata alla valorizzazione delle rime variamente definite “adeguate”<sup>40</sup>, “possibili”<sup>41</sup> o “libere”<sup>42</sup>, sino ad arrivare ai “versi sciolti”<sup>43</sup> – rappresentano, comunque, un numero non certo irrilevante di pronunce della Corte<sup>44</sup>, la quale, tra l’altro, non ha mancato di servirsene, in maniera senz’altro accorta e condivisibile, pure nell’ambito di giudizi in via principale (si pensi, infatti, ad esempio, a quelle particolari pronunce, con cui il Giudice delle leggi ha dichiarato l’incostituzionalità, per difetto, degli stanziamenti posti in essere dalle leggi di bilancio regionali, minimizzando, però, al contempo, l’impatto che le medesime avrebbero potuto ingenerare sulla sfera di discrezionalità riservata, nell’allocazione delle risorse, al legislatore, attraverso la rimessione a quest’ultimo del compito di determinare il *quantum* da destinare al finanziamento di taluni servizi<sup>45</sup>).

Sebbene una tale tecnica decisoria risulti essere stata adoperata con riferimento ad un’ampia pluralità di ambiti materiali, a costituire, almeno in origine, un terreno privilegiato (quasi un vero e proprio “laboratorio”) per questo tipo di sentenze – in specie, per quelle definibili “di meccanismo” – è stato il sindacato di legittimità costituzionale sulla adeguatezza (normalmente, quantitativa) dei trattamenti retributivi e previdenziali-assistenziali (o, comunque, sulla ragionevolezza dei congegni normativi che ne disciplinavano l’erogazione), effettuato, in particolare (e a seconda dei casi), alla luce dei

---

[giugno 1991, n. 277](#)), una decisione di tipo additivo sarebbe consentita, a rigore, «soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sì che la Corte in realtà proceda a un’estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Quando, invece, si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l’intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore» (corsivi aggiunti).

<sup>39</sup> Cfr., sul punto, *ex multis*, M. RUOTOLO, *Oltre le “rime obbligate”?*, in [federalismi.it](#), 3/2021, 54 ss., e D. TEGA, *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva, a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in [Sistema Penale](#), 2/2021, 5 ss. V., altresì, da ultimo, G. AMATO, *Introduzione. Dalle rime “obbligate” alle rime “possibili”*, in [Nomos. Le attualità nel diritto](#), 3/2025, 1 ss.

<sup>40</sup> In questi termini, ad esempio, P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, cit., 51 ss.

<sup>41</sup> Cfr., ad esempio, R. PINARDI, *Una pronuncia a rime “possibili”, ma anche “parziali”. Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio AIC](#), 5/2023, 119 ss.

<sup>42</sup> Così, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., spec. 265 ss.

<sup>43</sup> V., per l’utilizzo di questa espressione, D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020, spec. 101 ss.

<sup>44</sup> Cfr., invero, anche per una loro puntuale elencazione, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>7</sup>, cit., 212.

<sup>45</sup> È il caso delle note sentt. [24 luglio 2015, n. 188](#) e [29 gennaio 2016, n. 10](#): v., sul punto, G. RIVOSCECHI, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia della finanza pubblica*, in M. Losana-V. Marcenò (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”. Incontri sulla giurisprudenza costituzionale. Torino, marzo-giugno 2019*, con introduzione di N. Zanon, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, 91, nonché ID., *Equilibrio di bilancio e investimenti pubblici nella Costituzione*, in [Dir. e soc.](#), 3/2025, 679.



parametri di cui agli artt. 3, 36 e 38 Cost.<sup>46</sup>: e ciò, in tutta evidenza, anche a fronte dell'esigenza di contenimento delle conseguenze di natura finanziaria, che le tradizionali pronunce additive avrebbero inevitabilmente finito per comportare<sup>47</sup>, riproponendo, ancora una volta, l'annosa (e mai sopita) questione del "costo" delle sentenze di incostituzionalità<sup>48</sup>.

In queste circostanze, il Giudice delle leggi, pur non rinunciando a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni indubbiamente, sceglie, nondimeno, di demandare al legislatore, nel rispetto delle attribuzioni riservate a quest'ultimo, la successiva previsione di specifici meccanismi, atti a garantire la conformità a Costituzione (e, più nello specifico, la coerenza rispetto al principio contestualmente enunciato dalla Corte) dei trattamenti economici appena menzionati. Piuttosto celebre è divenuta, proprio a questo proposito, la sentenza n. 243 del 1993 (singolare caso di additiva di principio "con termine"<sup>49</sup>), con la quale la Corte è giunta sino al punto di "minacciare" il legislatore di adottare le decisioni che la medesima avrebbe ritenuto più appropriate, ove quest'ultimo non avesse provveduto, con la massima tempestività, nel senso da essa indicato<sup>50</sup>. In breve: di passare, dal campo della mera

---

<sup>46</sup> Cfr. C. SALAZAR, «Guerra e pace» nel rapporto Corte-Parlamento: riflessioni su pecche e virtù delle additive «di principio» quali decisioni atte a rimediare alle «omissioni incostituzionali» del legislatore, in A. Ruggeri-G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 2000, 255 s. V., ad esempio, tra le altre, Corte cost., sentt. [27 aprile 1988, n. 497](#); [9 marzo 1992, n. 88](#); [29 aprile 1992, n. 204](#) e [27 maggio 1992, n. 232](#).

<sup>47</sup> Cfr., in questo senso, R. PINARDI, *La declaratoria d'incostituzionalità tra impatto ordinamentale ed effetti sul giudizio a quo: la Corte alla prova dei fatti*, in M. D'Amico-F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 466.

<sup>48</sup> V., a questo proposito, in particolare, il nutrito ed autorevole dibattito confluito 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*, Giuffrè, Milano, 1993. V., altresì, più di recente, M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, nonché, ad esempio, EAD., *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in M. D'Amico-F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., 315 ss.; E. CAVASINO, *L'impatto ordinamentale del decum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale*, ivi, 401 ss., e G. RIVISECCHI, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni "tecniche": la materia della finanza pubblica*, cit., 65 ss.

<sup>49</sup> Così, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>7</sup>, cit., 213.

<sup>50</sup> Cfr. Corte cost., sent. [19 maggio 1993, n. 243](#), n. 14 del *Considerato in diritto*, in cui, appunto, si legge: «Poiché dunque l'intervento del legislatore – in forza della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale – è necessario per reintegrare l'ordine costituzionale violato, esso deve avvenire con adeguata tempestività. Considerato che lo stesso legislatore dovrà provvedere al reperimento e alla destinazione delle risorse occorrenti a far fronte agli oneri finanziari che ne conseguono, la predisposizione dei suddetti meccanismi di omogeneizzazione dovrà essere avviata in occasione della prossima legge finanziaria, o comunque nella prima occasione utile per l'impostazione e la formulazione di scelte globali della politica di bilancio. – Naturalmente ove ciò non avvenisse, oppure se i tempi del graduale adeguamento alla legalità costituzionale si prolungassero oltre ogni ragionevole limite, ovvero, se i principi enunciati nella presente decisione risultassero disattesi, questa Corte, se nuovamente investita del problema, non potrebbe non adottare le decisioni a quella situazione appropriate». V., in ordine a questa celebre pronuncia del Giudice delle leggi, in particolare, A. ANZON, *Un'additiva di principio con termine per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 2/1993, 1785 ss.; C. PINELLI, *Titano, l'eguaglianza e un nuovo tipo di "additiva di principio"*, ivi, 1792 ss.; M. D'AMICO, *Un nuovo modello di sentenza costituzionale?*, ivi, 1803 ss., nonché R. ROMBOLI, *Dichiarazione di incostituzionalità con delega al Parlamento*, in *Foro it.*, 1993, 1729 ss.

applicazione, a quello della diretta attuazione dei principî costituzionali invocati (non senza snaturare, però, in tal modo, la stessa *ratio* sottesa ad una siffatta categoria di sentenze).

Per quanto – come si è già avuto modo di accennare – un tale “approccio” debba ritenersi senz’altro apprezzabile, dal punto di vista dello sforzo compiuto dalla Corte nell’intento di assicurare, al massimo grado, il rispetto dell’ambito di potenziale operatività spettante a ciascun organo costituzionale; è risaputo, nondimeno, come le additive di principio si siano rivelate, dal punto di vista pratico (ma, a ben vedere, anche giuridico, perché attinente alla dimensione “concreta” della tutela dei diritti), scarsamente efficaci<sup>51</sup>, dal momento che, in fin dei conti, non è dato di ravvisare alcun modo per “forzare” il raccordo Governo-Parlamento ad intervenire, ove quest’ultimo non si attivi spontaneamente: con la conseguenza che, non di rado, si sono venute a creare situazioni di vero e proprio “stallo”, generato dalla “fatale” combinazione tra l’avvenuta espunzione dall’ordinamento della norma dichiarata costituzionalmente illegittima dal Giudice delle leggi; la non infrequente (eccessiva) “ampiezza” del principio-guida formulato da quest’ultimo (in talune occasioni, coincidente con il mero richiamo al parametro di costituzionalità di volta in volta invocato dal rimettente<sup>52</sup>), che raramente consentiva al giudice comune, in via interpretativa, di farne diretta applicazione nelle more dell’intervento del legislatore; e, infine, appunto, la (possibile, sebbene non sistematica<sup>53</sup>) perdurante inerzia di quest’ultimo<sup>54</sup>.

### **3. Dalla ricerca di “altre vie” alle pronunce di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata, e di rinvio dell’udienza a data fissa: ovvero, ancora una volta, del *self-restraint*... fin quando possibile**

Del resto, quello appena accennato non è certo l’unico caso in cui il malfunzionamento del congegno collaborativo che assomma in sé, a mo’ di ingranaggi strettamente interdipendenti, Corte costituzionale e legislatore si risolve – pure a fronte dell’elaborazione di nuove tecniche decisorie, potenzialmente assai promettenti, nella misura in cui consentono al Giudice delle leggi di non arrestarsi, in determinate circostanze, dinanzi alla

<sup>51</sup> Cfr., ad esempio, C. SALAZAR, «Guerra e pace» nel rapporto Corte-Parlamento, cit., spec. 266.

<sup>52</sup> V., tra le altre, Corte cost., sentt. [9 marzo 1992, n. 88](#); [29 aprile 1992, n. 204](#) e [27 maggio 1992, n. 232](#). Cfr., in questo senso, L. IANNUCILLI, *Profili storici e teorici*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Problemi dell’omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale. Quaderno predisposto in occasione della Conferenza delle Corti costituzionali europee. Vilnius 2-7 giugno 2008*, disponibile nel [sito web della Corte costituzionale](#), 23, nota 37.

<sup>53</sup> Cfr., infatti, quanto al seguito di questa tipologia di pronunce, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 153 s., nota 43; EAD., «Guerra e pace» nel rapporto Corte-Parlamento, cit., 271 ss.; nonché, più di recente, G. PARODI, *Il giudice comune di fronte alle sentenze additive di principio nella prassi recente*, in G. Conte-A. Fusaro-A. Somma-V. Zeno Zencovich (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, RomaTre Press, Roma, 2018, spec. 391 ss., e A. GOLIA JR., *Seguito delle additive di principio e auto-produzione del sistema giuridico*, in *Giur. cost.*, 5/2018, 2186 ss.

<sup>54</sup> V., ancora, C. SALAZAR, «Guerra e pace» nel rapporto Corte-Parlamento, cit., 266.



barriera dell'inammissibilità – in un pregiudizio a carico dell'effettività dei diritti della persona costituzionalmente riconosciuti: e ciò, in genere, a causa della mancata attivazione degli organi espressivi dell'indirizzo politico di maggioranza, pur ripetutamente sollecitati – se non ammoniti – da parte dell'organo titolare della funzione di garanzia giurisdizionale della Legge fondamentale.

Tant'è che, negli ultimi anni, proprio dinanzi alla presa d'atto di un tal genere di difficoltà, non si è ommesso di osservare che – nei casi di maggiore (e protratta) "insensibilità" del legislatore nei riguardi della necessità di «eliminare le ferite» eventualmente inferte alla Costituzione – «tale incombenza» non potrebbe che spettare alla Corte, in nome di quell'esigenza di «rendere giustizia costituzionale»<sup>55</sup>, suscettibile di imporsi, per forza di cose, anche su di un rigorosissimo rispetto dei "campi d'azione" riservati all'uno e all'altro degli attori in gioco.

In particolare, seguitando a concentrare l'attenzione sullo specifico ambito materiale cui – a titolo esemplificativo – ci si è riferiti un istante fa (vale a dire, quello del sindacato relativo alla adeguatezza dei trattamenti retributivi, previdenziali o assistenziali), è stato notato, a proposito della nota sentenza n. 152 del 2020<sup>56</sup> (concernente l'importo delle pensioni di invalidità), come la Corte – pur avendo, in quella sede, constatato che l'individuazione di una cifra diversa da quella legislativamente prevista per questo tipo di contributo economico avrebbe, in presenza di una pluralità di opzioni percorribili, invaso la sfera di discrezionalità rimessa al legislatore, con conseguente declaratoria di inammissibilità della questione tendente in questa direzione – non si sia né fermata a questo punto, né limitata ad accertare il carattere manifestamente inadeguato dell'ammontare del trattamento, demandando, quindi, al raccordo Governo-Parlamento di provvedere a ricalibrare l'entità del medesimo in misura conforme a Costituzione; ma abbia – anziché "arrendersi" al primo ostacolo – cercato «altre vie»<sup>57</sup>, accogliendo la questione prospettata dal giudice rimettente in via subordinata e dichiarando, così, l'incostituzionalità della limitazione ai soli ultrasessantenni della c.d. integrazione al milione di lire, in tal modo giungendo comunque – senza alcuna necessità, almeno nell'immediato, di un intervento legislativo – all'effetto concreto dell'aumento dell'importo della pensione (pur temperato, nella sua "portata finanziaria", attraverso la modulazione degli effetti temporali della pronuncia<sup>58</sup>; e assicurato, successivamente, in

---

<sup>55</sup> G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in [Questionegiustizia.it](http://Questionegiustizia.it), 2020, spec. 11.

<sup>56</sup> Per un primo commento alla quale cfr. V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC.it), 4/2020, 558 ss. V., altresì, 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. Le attualità nel diritto](http://Nomos.Leattualitàneldiritto.it), 1/2021, 1 ss.

<sup>57</sup> G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, cit., 14.

<sup>58</sup> Cfr., in generale, sul punto, già il dibattito contenuto in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Giuffrè, Milano, 1989, nonché, più di recente, solo a titolo esemplificativo,

questo caso, da un fattivo seguito legislativo della sentenza, per il tramite di un decreto-legge, che ne ha garantito la copertura *pro futuro*<sup>59</sup>).

In realtà, a ben vedere, questa decisione si rivela molto meno “rivoluzionaria” di quanto possa apparire ad un primo sguardo: invero, in quell’occasione, la Corte ha avuto la possibilità di “non arrendersi” dinanzi al riconoscimento dell’ostacolo rappresentato dalla necessità di rispettare lo “spazio” riservato all’indirizzo politico del legislatore soltanto grazie ad un “felice caso” di efficace cooperazione tra il giudice *a quo* – che aveva sapientemente formulato, in seno all’ordinanza di rimessione, l’eccezione avanzata in via subordinata – e il Giudice delle leggi, che tale eccezione ha ritenuto di valorizzare adeguatamente (complice, in ogni caso, anche la peculiare entità “strutturale” della questione oggetto del giudizio). Di talché, pare potersi affermare che, in taluni casi, la cooperazione tra Corte e giudici comuni può riuscire nell’intento di “supplire” alla scarsa collaborazione tra la prima e il legislatore, a beneficio di una più celere (e diretta) salvaguardia dei diritti costituzionali. Tuttavia, in assenza di ciò, ben poco la Corte avrebbe potuto fare, rispetto a quanto già la medesima usava fare in passato: ricorrere ad una declaratoria di inammissibilità (eventualmente accompagnata dalla formulazione di un monito) oppure, tutt’al più, servirsi di una additiva di principio (ormai divenuta “merce rara”), strutturata nei termini poc’anzi ricordati (dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non prevedeva un meccanismo di computo in grado di assicurare l’adeguatezza quantitativa della prestazione).

Non a caso, se si pone, per un attimo, lo sguardo sulla giurisprudenza di poco successiva, una conferma di quanto appena sostenuto può essere ricavata – per non discostarsi dai confini dell’ambito oggettivo che si è scelto di privilegiare in questa sede, quantunque inteso in senso più ampio – dalla sentenza n. 100 del 2022, nella quale la Corte si è trovata a dover fronteggiare un ulteriore caso di (parziale) *omissione legislativa*, consistente, questa volta, nel mancato riequilibrio della disegualianza sussistente tra figli nati fuori dal matrimonio e figli nati nel matrimonio in materia di pensione indiretta o di reversibilità<sup>60</sup>. In quell’occasione, infatti, il Giudice delle leggi – dinanzi all’oggettiva impossibilità di provvedere direttamente alla rideterminazione delle quote relative ad un tale trattamento – dichiara inammissibili le questioni sollevate dalla sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti (che, nell’ordinanza di rimessione, aveva auspicato l’adozione di una sentenza additiva), «in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore circa l’individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un *fine costituzionalmente*

---

R. PINARDI, *Governare il tempo (e i suoi effetti). Le sentenze di accoglimento nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2022, 43 ss., e, *amplius*, M. TROISI, *Le pronunce che costano*, cit., spec. 151 ss.

<sup>59</sup> V., infatti, l’art. 15 del decreto-legge n. 104 del 2020.

<sup>60</sup> Cfr., in particolare, Corte cost., sent. [19 aprile 2022, n. 100](#), n. 2.4 del *Considerato in diritto*, ove si legge che «La condizione del figlio nato fuori dal matrimonio, dunque, ai fini che qui interessano, è comparabile a quella del figlio orfano di entrambi i genitori. Come nel caso deciso nel 2009, dunque, anche nella presente fattispecie c’è una disegualianza sostanziale che è necessario riequilibrare».



*necessario*<sup>61</sup>; e si limita a rivolgere a quest'ultimo un auspicio, segnalando la necessità di un suo «tempestivo intervento», finalizzato «a colmare la *lacuna* che (...) compromette i valori costituzionali sottesi all'istituto della reversibilità, impedendo la piena soddisfazione del diritto a veder salvaguardata la forza cogente del vincolo di solidarietà familiare»<sup>62</sup>.

È, quello appena ricordato, un caso (seppure più tenue, se raffrontato ad altri) di incostituzionalità accertata ma non dichiarata<sup>63</sup>, nel quale – in coerenza rispetto allo schema logico-argomentativo su cui molto si è insistito in questa sede (perché plasticamente rappresentativo della diversità dei ruoli rivestiti, rispettivamente, dagli organi di indirizzo politico in senso stretto e dal Giudice delle leggi) – la Corte procede all'*applicazione* delle norme costituzionali di riferimento, allo scopo di prospettare (sebbene non di attestare formalmente, con effetto caducatorio<sup>64</sup>) la non conformità alla Legge fondamentale di una data disciplina legislativa, *indicando* al legislatore il *fine costituzionale permanente* (appunto, il «fine costituzionalmente necessario») da perseguire; al tempo stesso, però, rimette al circuito parlamentare-governativo il compito di dare al medesimo *attuazione*, in forza di quell'indirizzo politico di maggioranza, di cui è titolare.

In simili ipotesi – come, di recente, si è avuto modo di osservare –, ci si troverebbe dinanzi ad una «inammissibilità (...) "sostanziale", piuttosto che di mero rito, che attiene al piano esclusivo dell'individuazione del *rimedio* all'accertata incostituzionalità»<sup>65</sup>: sicché, così operando (al pari di quanto si è detto a proposito delle additive di principio), il Giudice delle leggi non abdica al proprio ruolo di custode dei principî consacrati in seno alla Costituzione (la cui violazione non manca di venire, perlomeno, acclarata sul piano motivazionale) e, contemporaneamente, non invade il campo che – sempre quest'ultima – riserva alla discrezionalità propria degli organi di indirizzo.

Pure emblematica, a questo proposito (volendo ancora restare *in subiecta materia*), è, tra le altre, la sentenza n. 130 del 2023<sup>66</sup>, con la quale la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, 2° comma, del decreto-legge n. 79 del 1997 e dell'art. 12, 7° comma, del decreto-legge n. 78 del 2010 (come convertiti), in materia di differimento e rateizzazione del pagamento del trattamento di fine servizio a favore dei dipendenti pubblici cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti d'età o di servizio previsti dai rispettivi ordinamenti di appartenenza.

---

<sup>61</sup> Corte cost., sent. [19 aprile 2022, n. 100](#), n. 3 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

<sup>62</sup> Corte cost., sent. [19 aprile 2022, n. 100](#), n. 4 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

<sup>63</sup> Cfr., con riferimento ad una tale tipologia di pronunce, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 227, i quali osservano che, in questi casi, «il giudice delle leggi riconosce chiaramente – *nella motivazione* – l'incostituzionalità della normativa; tuttavia, fa un salto logico e invece – *nel dispositivo* – non annulla la legge, sia pure "per il momento", in ragione di un bilanciamento fra valori costituzionali»; nonché E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 141.

<sup>64</sup> V., infatti, in particolare, Corte cost., sent. [19 aprile 2022, n. 100](#), n. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>65</sup> Così, F. VIGANÒ, *Rimedi e discrezionalità del legislatore*, cit., 172.

<sup>66</sup> In ordine alla quale cfr. V. CIACCIO, *In tema di incostituzionalità solo annunciata, ma non dichiarata, della disciplina del differimento del Trattamento di Fine Servizio*, in [Osservatorio AIC](#), 6/2023, 157 ss.

In quell'occasione, il Giudice delle leggi – che già in precedenza, nell'*obiter dictum* contenuto nella [sentenza n. 159 del 2019](#), aveva avuto modo di profilare, con una certa chiarezza, l'incostituzionalità della disciplina *de qua*<sup>67</sup> – non ha mancato di censurare, *expressis verbis*, il pregiudizio che le modalità di erogazione del trattamento di fine servizio (ormai da tempo inquadrato dalla Corte in termini di vera e propria «retribuzione differita», pur dotata di una «concorrente funzione previdenziale»<sup>68</sup>) arrecano ai principî di temporaneità, proporzionalità e adeguatezza, con ciò ponendosi in patente contrasto con l'art. 36 Cost. Ciononostante, la Corte – ritenendo di non poter «porre rimedio» al «*vulnus* costituzionale riscontrato», «posto che il *quomodo* delle soluzioni attinge alla discrezionalità» (pur temporalmente limitata<sup>69</sup>) «del legislatore» – ha scelto di dichiarare inammissibili le questioni sollevate dal giudice *a quo*, sul presupposto che debba essere demandata al decisore politico «la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento» in parola «deve essere attuato», potendo, ad esempio, quest'ultimo, optare per l'adozione di un meccanismo che «si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per

---

<sup>67</sup> In quell'occasione, la Corte aveva dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, 2° comma, del decreto-legge n. 79 del 1997, in relazione alla previsione di un termine dilatorio di ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro per la liquidazione del trattamento di fine servizio, nelle ipotesi *diverse* dalla cessazione del servizio per raggiungimento dei limiti d'età o di servizio, ritenendo una tale disciplina non irragionevole, in una prospettiva di disincentivazione del conseguimento di una prestazione anticipata e, al contempo, di promozione della prosecuzione dell'attività lavorativa sino al momento della sua "naturale" conclusione. Contestualmente, erano state dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni aventi ad oggetto il differimento della liquidazione e la rateizzazione del T.F.S. nei confronti dei soggetti cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti d'età o di servizio. Nondimeno, la Corte – proprio con riguardo a quest'ultimo caso – ha ritenuto 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, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare». Infatti, «La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto (...) rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana» (Corte cost., sent. [25 giugno 2019, n. 159](#), n. 9 del *Considerato in diritto*). Cfr., a tale proposito, 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, 2369 ss.

<sup>68</sup> In questo senso, Corte cost., sent. [4 aprile 1996, n. 106](#), n. 2.1 del *Considerato in diritto*. V., altresì, tra le altre, sentt. [19 marzo 1993, n. 99](#); [19 maggio 1993, n. 243](#); [24 febbraio 1992, n. 63](#); [10 luglio 1991, n. 319](#) e [31 luglio 1989, n. 471](#).

<sup>69</sup> Corte cost., sent. [23 giugno 2023, n. 130](#), n. 7.1 del *Considerato in diritto*: «La discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata. – La lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige, infatti, un intervento riformatore prioritario, che contemperì l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria».



estendersi via via agli altri»<sup>70</sup>, così da attenuare l’impatto finanziario derivante dal definitivo ristabilimento di una normativa conforme a Costituzione.

Come è evidente, il “terreno” sul quale la pronuncia appena richiamata è venuta a collocarsi non risulta così lontano da quello su cui si muovevano (e si fondavano) – in modo particolare, nel corso degli anni Novanta – le additive di principio in materia di trattamenti retributivi-previdenziali (in specie, assenza di “rime obbligate”, da un lato, e contestuale esigenza di contenere gli effetti “di cassa” conseguenti ad un eventuale accoglimento “secco” della questione, d’altro lato<sup>71</sup>): cosicché, una questione come quella cui ci si è appena riferiti ben avrebbe potuto condurre – in altri tempi – all’adozione di una tale, ormai sempre più desueta, tipologia di sentenza, basata su di una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina indubbiata, nella parte in cui non prevede un meccanismo e/o una soluzione normativa – conforme al principio enunciato dal Giudice delle leggi –, tale da ricondurre la medesima nell’alveo della piena costituzionalità, *sub specie* di aderenza al dettato dell’art. 36.

In ogni caso, ciò che più rileva è che, anche dal contenuto della pronuncia da ultimo ricordata (come, del resto, da quello di molte altre, appartenenti al medesimo *genus*<sup>72</sup>), è possibile trarre una conferma del fatto che, nelle pronunce di incostituzionalità accertata ma non dichiarata, al pari che nelle pronunce additive di principio, la portata dell’art. 28 della legge n. 87 del 1953<sup>73</sup> trova, forse, la sua massima manifestazione; così come l’accennata dicotomia tra *applicazione* e *attuazione* dei principî costituzionali (o, se si vuole, tra spazio dell’indirizzo politico costituzionale e spazio dell’indirizzo politico in senso stretto) risulta emergere, nella singolare tonalità di volta in volta assunta dalla combinazione tra parte motiva e dispositivo, nella sua più limpida nitidezza.

A dire il vero, non fuoriescono, *a rigore*, da questa “ortodossa” interpretazione dello schema in esame nemmeno le (pur ampiamente discusse) ordinanze di rinvio dell’udienza a data fissa (il cui prototipo, come è noto, è rappresentato dall’[ordinanza n. 207 del 2018](#)<sup>74</sup>,

---

<sup>70</sup> Corte cost., sent. [23 giugno 2023, n. 130](#), n. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>71</sup> Nel caso deciso con la sent. [23 giugno 2023, n. 130](#), il secondo aspetto sembra, invero, prevalere sul primo: v., in questo senso, V. CIACCIO, *In tema di incostituzionalità solo annunciata, ma non dichiarata, della disciplina del differimento del Trattamento di Fine Servizio*, cit., 161.

<sup>72</sup> V. già la sent. [20 novembre 2002, n. 466](#), l’ord. [30 gennaio 2003, n. 18](#), la sent. [16 febbraio 2006, n. 61](#), nonché, sempre a titolo esemplificativo, la criticata sent. [5 novembre 2015, n. 223](#), in ordine alla quale cfr. R. PINARDI, *La questione è fondata, anzi è inammissibile (ovvero: la Corte e la natura incidentale del suo giudizio)*, in *Giur. cost.*, 2015, 2071 ss.

<sup>73</sup> Cfr., da ultimo, per un utile approfondimento sul punto, A. STEVANATO, *Le origini dell’articolo 28 della legge n. 87 del 1953. Il retroterra della Costituente, il dibattito durante l’approvazione della legge sulla Corte e le “aspettative” nei primi commenti della dottrina*, 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*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Como, 26-27 maggio 2023, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 593 ss.

<sup>74</sup> Tale ordinanza è, con ogni probabilità, tra le più commentate dalla dottrina costituzionalistica: ci si limita, pertanto, in questa sede, a rinviare ai due dibattiti contenuti in A. Morrone (a cura di), *Il “caso Cappato” davanti*

seguita dalle ordinanze nn. 132 del 2020 e 97 del 2021), attraverso le quali la Corte – nel prendere atto della sussistenza, in taluni (spesso delicati) casi, dell’ostacolo rappresentato dalla discrezionalità del legislatore – ritiene di concedere a quest’ultimo una sorta di “ultima chance” di intervento, rimandando la trattazione della causa ad un momento successivo.

È quanto è accaduto, da ultimo – sempre in relazione al menzionato tema del differimento della liquidazione e della rateizzazione del trattamento di fine servizio spettante ai pubblici dipendenti cessati dal rapporto per raggiungimento dei limiti d’età o di servizio –, con l’[ordinanza n. 25 del 2026](#): attraverso di essa, la Corte – riconoscendo la spettanza al legislatore del compito di «programmare una riforma che, pur anche nel segno della gradualità, dia continuità alle misure recentemente adottate [con la legge n. 199 del 2025<sup>75</sup>], 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» – ha scelto di disporre un rinvio di undici mesi del giudizio in corso, così da poter valutare, in seguito, l’«eventuale sopravvenienza di una novella legislativa che pianifichi la eliminazione dei meccanismi dilatori» in questione «in conformità alle segnalate esigenze di tutela»<sup>76</sup>.

È evidente, però, che, in ultima analisi, l’effettività della tutela dei diritti della persona costituzionalmente garantiti non può che passare attraverso una fattiva collaborazione tra Corte costituzionale e legislatore, senza dimenticare il fondamentale apporto che – specie in taluni casi – può pervenire da parte dei giudici *a quibus*.

Allorché un tale meccanismo collaborativo si “inceppi” o, addirittura, si arresti per un tempo indefinito, la sostituzione (di certo, non cercata e, anzi, scongiurata) della Corte al legislatore nella diretta *attuazione* dei diritti riconosciuti dalla Costituzione – per quanto, in taluni frangenti, pressoché inevitabile, dal punto di vista *oggettivo*<sup>77</sup> – finisce, però, dal punto di vista strettamente *giuridico*, per comportare l’assunzione su di sé – da parte di un organo di garanzia, tutt’al più suscettibile, secondo taluni, di essere ritenuto titolare di un indirizzo politico *costituzionale* – di una *diversa* forma di indirizzo, più somigliante ad un indirizzo

---

alla Corte costituzionale, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2018, e in AA.VV., *Sull’ordinanza Cappato (Corte costituzionale, ord. n. 207/2018) in attesa della pronuncia che verrà*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2019.

<sup>75</sup> Il cui art. 1, comma 198, ha, in particolare, ridotto a nove mesi la durata del differimento della liquidazione del trattamento di fine servizio, prima fissata in dodici mesi, a favore di coloro che matureranno i requisiti per il pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2027: intervento, questo, ritenuto dalla Corte non sufficiente a dare seguito ai moniti da quest’ultima espressi con le citate sentenze [25 giugno 2019, n. 159](#) e, soprattutto, [23 giugno 2023, n. 130](#).

<sup>76</sup> Corte cost., ord. [5 marzo 2026, n. 25](#), nn. 12.4 e 12.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>77</sup> Cfr., infatti, ad esempio, la *Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Antonio Barbera*, Palazzo della Consulta, Roma, 18 marzo 2024, 16 s., là dove si osserva che «non si può non manifestare un certo rammarico per il fatto che nei casi più significativi il legislatore non sia intervenuto, rinunciando ad una prerogativa che ad esso compete, obbligando questa Corte a procedere con una propria e autonoma soluzione, inevitabile in forza dell’imperativo di osservare la Costituzione».



politico *contingente* (che non gli è proprio), piuttosto che a qualcosa d'altro, di direttamente connesso con il distinto campo della mera *applicazione* dei principî costituzionali. In questi casi, insomma, la dimensione dell'*attuazione* finisce per confondersi con quella dell'*applicazione*, l'una risolvendosi nell'altra, sino a formare un vorticoso amalgama, all'interno del quale il principio di separazione dei poteri rischia di venire inesorabilmente "risucchiato".

Si pensi, a questo proposito, solo a titolo esemplificativo, al celeberrimo caso dell'aiuto al suicidio (in particolare, alla [sentenza n. 242 del 2019](#), che ha seguito – una volta decorso inutilmente il termine indicato dalla Corte – la menzionata [ordinanza n. 207 del 2018](#)); ma anche, in una più ampia prospettiva, agli ormai numerosi esempi di pronunce additive adottate in assenza di "rime obbligate" (in particolare, nel campo della c.d. dosimetria sanzionatoria<sup>78</sup>), per mezzo delle quali la Corte, per forza di cose, opera, essa stessa, una *scelta* (attuativa), tra le diverse possibili, e ricava la soluzione, a suo giudizio, più congeniale al soddisfacimento dell'istanza di giustizia sottesa alla questione sottoposta al suo apprezzamento, traendola non già dalla legislazione *costituzionale*, bensì da quella *ordinaria*<sup>79</sup>. Ma – come si è cercato di mettere in luce sin qui – l'*individuazione*, tra una *pluralità* di opzioni percorribili, di quella ritenuta maggiormente adeguata è attività, a rigore, *costituzionalmente* rimessa ai soli organi titolari dei poteri legislativo ed esecutivo, in quanto espressiva – appunto – di un determinato *indirizzo*, e cioè di una determinata *direzione*, la quale, quando non è vincolata, non può che essere libera e, dunque, in ultima analisi, *politicamente* (certo, in senso lato) *caratterizzata*.

Senza voler, con ciò, estremizzare i termini della questione, non può, tuttavia, non rilevarsi come, a lungo andare, il progressivo consolidamento di una tale commistione<sup>80</sup> – di *ruoli* e di *piani* – rischi, in primo luogo, di incidere negativamente non tanto (o, comunque, non solo) sul ruolo del legislatore, il quale avrebbe ben poco da "recriminare" alla Corte in merito ad eventuali "invasioni di campo" da parte di quest'ultima, dal momento che le medesime, ove sussistenti, sarebbero da addebitare esclusivamente alla sua perdurante inerzia dinanzi alla necessità di portare ad attuazione specifici disposti costituzionali; bensì sullo stesso Giudice delle leggi e sulla sua stessa ragion d'essere in seno al vigente ordinamento: infatti, a ben vedere, la funzione di controllo-garanzia che la Costituzione affida a quest'ultimo non potrebbe non uscire frustrata, là dove si venga a creare una sistematica confusione – tanto di natura soggettiva, quanto di natura oggettiva – tra organi *controllanti* e organi *controllati*

---

<sup>78</sup> V., ad esempio, per limitarsi ai casi più noti, Corte cost., sentt. [10 novembre 2016, n. 236](#); [5 dicembre 2018, n. 222](#); [8 marzo 2019, n. 40](#); [10 maggio 2019, n. 112](#); [10 marzo 2023, n. 40](#).

<sup>79</sup> Cfr., in questi termini, R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 819.

<sup>80</sup> A tale proposito, A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, cit., 253, si domanda se non occorra, «forse, prendere atto che, nello stato costituzionale, in cui la supremazia della Costituzione è garantita dalla giustizia costituzionale, è sfumata la linea divisoria tra *legis-latio* e *legis-executio*, tra organi politici e organi giurisdizionali, proprio nel compito di governare una società», e, con essa, quella tra applicazione e attuazione dei principî costituzionali.

e, in particolare, tra l'organo investito della funzione di controllo giurisdizionale sull'atto normativo e l'organo autore di quello stesso atto, che costituisce oggetto del sindacato di costituzionalità<sup>81</sup> (si tratta, *mutatis mutandis*, del medesimo "rischio" in cui, a lungo andare, potrebbe incorrere lo stesso Presidente della Repubblica, allorché, in talune occasioni – in vero, sempre più numerose –, sembra spingersi sino al punto di concorrere, in modo pressoché determinante, alla individuazione del contenuto sostanziale dell'atto assoggettato, soprattutto in sede di emanazione, al suo controllo preventivo<sup>82</sup>): *quis custodiet, a quel punto, ipsos custodes?*<sup>83</sup>

#### 4. Rilievi conclusivi: il "gioco della torre" dei contenuti costituzionali

Per quanto, in linea generale, possa apparire tutt'altro che opportuno<sup>84</sup> rimanere rigidamente (se non, addirittura, supinamente) «ancorati al pregiudizio proprio del legalismo positivistico»; non sembra, tuttavia, per ciò solo, potersi ritenere – perlomeno, non sembra potersi ritenere con un certo agio, e senza nutrire più di qualche dubbio – che il principio della «sovranità del Parlamento», sul quale massimamente si regge l'impalcatura della vigente forma di governo, possa dirsi superato o, comunque, superabile (sebbene a certe condizioni, financo eccezionali) dal mero richiamo alla «sovranità della Costituzione»<sup>85</sup>, giacché non può essere trascurato il fatto – decisivo – che quest'ultima non ha certo mancato di porre, all'indomani dell'epilogo della tragica esperienza fascista, un preciso *ordine di poteri*

<sup>81</sup> V., ancora, in senso analogo, R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 830, là dove sottolinea che «la normativa approvata in supplenza ed in maniera temporanea dalla Corte, non derivando più a "rime obbligate" dalla Costituzione, bensì da "grandezze presenti nell'ordinamento" assume la collocazione pari alla legge ed agli atti con forza di legge e quindi può essere sottoposta al controllo del Giudice delle leggi che però è lo stesso soggetto che l'ha approvata».

<sup>82</sup> Tant'è vero che non si è mancato, in dottrina, di discorrere, a questo proposito, addirittura, di "atti di colegislazione": v., in tal senso, diffusamente, M. PANEBIANCO, *Gli atti di "colegislazione"*, Giuffrè, Milano, 2012, nonché G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, spec. 116. Cfr., altresì, tra gli altri, A. MAZZOLA, *Il Presidente della Repubblica, organo garantista e governante. Considerazioni a margine della funzione normativa del Governo*, in B. Pezzini (a cura di), *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale. Atti del Convegno e della Call for paper. Bergamo, 15 dicembre 2022*, Giappichelli, Torino, 2024, 137, secondo la quale «questa declinazione dell'esercizio del potere di controllo può (...) mettere a repentaglio la salvaguardia della rigidità costituzionale e la tenuta dei supremi principi dell'ordinamento, fra i quali spicca senza dubbio quello della separazione dei poteri».

<sup>83</sup> Come si chiede, ad esempio, E. BINDI, *La garanzia della Costituzione. Chi custodisce il custode?*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>84</sup> V., infatti, M. BERTOLISSI-R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996, spec. 55 ss., nonché, *amplius*, P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

<sup>85</sup> C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, cit., 190.



(e tra poteri), non suscettibile di essere facilmente scalfito, compromesso, o anche solo occasionalmente (o parzialmente) derogato, quantunque in chiave “suppletiva”<sup>86</sup>.

Se, dunque, in talune circostanze, si è *costretti* ad affermare – dinanzi a situazioni di stallo politico-istituzionale non altrimenti fronteggiabili – che «La discrezionalità del legislatore deve cedere di fronte a prescrizioni costituzionali che gli impongono l’obbligo di provvedere alla tutela dei diritti posti come fondamentali: obbligo che non esclude la determinazione del “come” adempiere ad essa, cioè la scelta dei modi (...) ritenuti migliori per la sua soddisfazione»<sup>87</sup>; occorre, nondimeno, essere consapevoli del fatto che – affermando, appunto, il carattere potenzialmente *cedevole* della sfera di discrezionalità rimessa agli organi di indirizzo politico in senso stretto; e predicando, di conseguenza, la possibilità, per la Corte costituzionale, di assumere, seppure a causa di una protratta e oramai intollerabile inerzia legislativa<sup>88</sup>, una scelta (almeno velatamente) *politica*, perché relativa al *quomodo* dell’attuazione dei diritti (con tutto ciò che ne deriva, tra l’altro, sotto il profilo dell’inopportuna esposizione del Giudice delle leggi ad una sorta di responsabilità diffusa<sup>89</sup>) – si sta, corrispondentemente, accettando il sacrificio di un certo *contenuto costituzionale* (anzi, di quel contenuto che, forse più di ogni altro, la permea, informandone la struttura: quello concernente la separazione dei poteri, in uno con quello della rappresentanza della sovranità popolare), allo scopo di tutelarne un altro, la cui superiorità assiologica sul primo non risulta, tuttavia, sempre così nitida<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Come rilevava, a suo tempo, già G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. Barile-E. Cheli-S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 109, «se la norma è presente nel sistema, spetta ai giudici (tutti i giudici) esplicitarla; se non c’è, spetta al legislatore (solo al legislatore) crearla. Intervenendo invece la Corte, nel primo caso viola la sfera di competenza dei giudici, nel secondo caso quella del legislatore». Ma cfr., in senso contrario, ad esempio, F. MODUGNO, *La “supplenza” della Corte costituzionale*, in Id., *Scritti sull’interpretazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 145, stando al quale «La Corte non ha, istituzionalmente, potere di normazione positiva; ma (...) nel bilanciamento, la funzione di garanzia costituzionale ad essa eminentemente, anche se non esclusivamente, affidata, non può non prevalere sulla ripartizione rigida dei poteri».

<sup>87</sup> C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, cit., 190 s.

<sup>88</sup> Infatti, come ha efficacemente rilevato A. MORRONE, *Positivism giudiziario*, cit., 135, la giustizia costituzionale si è ormai trasformata, di fatto, da «*remedium omnipotentiae* della politica a *remedium impotentiae* del legislatore, specie quando è in questione la tutela dei diritti», sì che essa, oggi, «assegna al giudice delle leggi un ruolo attivo, “improprio e necessario”, nel processo di attuazione [ben diverso, come si è avuto modo di chiarire, da quello di mera applicazione] della Costituzione».

<sup>89</sup> Espressione, questa, normalmente adoperata (talvolta con toni anche molto critici: v. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. xxxv, Giuffrè, Milano, 1986, 242, che la definisce «uno strumento estremamente rozzo ed inadeguato»), in dottrina, con riferimento al Capo dello Stato: cfr., in particolare, già G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, spec. 206 ss.; A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010, spec. 249, e A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 7 ss.

<sup>90</sup> Discorre di «una certa preoccupazione» nei riguardi del «*principio cardine della separazione dei poteri*» N. ZANON, *Due tecniche decisorie controverse: le sentenze di accoglimento “a rime adeguate” e le decisioni di rinvio dell’udienza a data fissa con incostituzionalità prospettata*, in AA.Vv., *Corte e legislatore*, cit., 224. V., altresì, sul punto, i condivisibili rilievi espressi da R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., spec. 822 ss.

Se è vero, infatti, che – a ben vedere – l’effettività della separazione dei poteri costituisce la *garanzia prima* dell’effettività dei diritti in un dato ordinamento (non potendosi certo affermare che, là dove la medesima risulti compromessa per i motivi più diversi, questi ultimi godano di ottima salute)<sup>91</sup>; pare potersi sostenere che – rappresentando la completa osservanza, da parte di ciascun organo costituzionale, degli “spazi” d’azione ad esso riconosciuti in base alla Legge fondamentale, una imprescindibile *condizione d’operatività* (un *prius* logico) per una autentica (e non incerta) tutela dei diritti, anche dal punto di vista della loro concreta attuazione – la prima, così come i suoi corollari e le sue conseguenze, non siano, pertanto, suscettibili di fare ingresso in una sorta di atipico “bilanciamento” a favore della seconda: “bilanciamento”, il quale, invece, sembra costituire il sottinteso dei ragionamenti posti in essere dalla Corte, allorché si trova costretta a gravarsi del compito di fornire (in luogo di un legislatore colposamente “inadempiente”) diretta *attuazione* a determinati principi costituzionali, pur di non lasciarne scoperti gli spazi di concreta operatività<sup>92</sup>.

Diversamente, nell’ambito materiale cui ci si è riferiti, seppure in estrema sintesi, nel corso di queste pagine, la Corte – anche là dove ne è stato esaltato il carattere non “arrendevole”, a fronte della primaria esigenza di «rendere giustizia costituzionale»<sup>93</sup> – sembra (per ora) aver preferito lasciare, tendenzialmente, «ogni cosa al suo posto»<sup>94</sup>, ponendo la massima attenzione sull’esigenza di rispettare lo “spazio” rimesso alla discrezionalità del legislatore (dunque, all’indirizzo politico di maggioranza)<sup>95</sup>; andando “oltre” solo quando le specifiche modalità di prospettazione della questione glielo hanno consentito, pur sempre con il dovuto ossequio (espressamente riconosciuto) nei riguardi di quest’ultima (e, dunque, in ultima analisi, della Costituzione stessa); non mancando, comunque, infine, di farsi, anche in questi casi, carico di una custodia “a tutto tondo” della Legge fondamentale: giacché, là dove

---

<sup>91</sup> Cfr., sebbene in una più ampia prospettiva, L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, terza edizione aggiornata ed ampliata, Cedam, Padova, 2011, spec. 25, là dove rileva che «Il principio cardine del costituzionalismo liberale è la limitazione del potere. – Il potere viene limitato dividendolo allo scopo di evitarne l’esercizio arbitrario, di evitarne gli abusi; il costituzionalismo risponde ad un’esigenza garantista: sottoporre il potere a regole per garantire, appunto, i diritti dell’individuo, la sua libertà. È questo l’obiettivo cui lo Stato di diritto, con le sue regole, è funzionale. Se chi esercita il potere è svincolato da regole, il singolo non potrà far valere diritti nei suoi confronti; sarà un suddito, non un cittadino: la ‘divisione dei poteri’ – il cui significato essenziale è che chi fa le norme sia diverso da chi le applica – è il primo presupposto perché lo diventi» (corsivo aggiunto).

<sup>92</sup> Peraltro, come mette in luce A. RANDAZZO, *Il giudice costituzionale “legislatore”*, cit., 1580, «ogni bilanciamento è di per sé “politico”».

<sup>93</sup> G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, cit., 14.

<sup>94</sup> Volendo riprendere l’ormai celebre espressione di M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, del quale v., in particolare, sul punto, 185 ss.

<sup>95</sup> Cfr., ad esempio, a questo preciso riguardo, A. BUSCEMA, *I moniti della Corte tra collaborazione e self-restraint*, in AA.VV., *Corte e legislatore*, cit., 195, il quale sottolinea la «piena consapevolezza della Corte costituzionale del proprio ruolo nello svolgimento della sua attività, consistente in una sicuramente proficua e qualificata collaborazione con il legislatore, ma pur sempre caratterizzata da un continuo e rigoroso *self-restraint*, nel pieno rispetto delle prerogative costituzionali delle Camere».



– grazie all’imprescindibile contributo del giudice rimettente – è stata in grado, essa stessa, di individuare direttamente la soluzione atta a rispondere all’esigenza di giustizia sottesa al caso concreto<sup>96</sup>, per il tramite del sindacato di ragionevolezza-adequatezza, si è preoccupata di non invadere, perlomeno, quell’ambito – *quantomai politico* – dell’allocazione e distribuzione delle risorse pubbliche, modulando gli effetti temporali della decisione, al fine di limitare le conseguenze finanziarie derivanti dall’accoglimento (sebbene, sotto altro punto di vista, non può sottacersi come la modulazione degli effetti temporali costituisca, di per sé, un elemento potenzialmente in grado di avvicinare, a sua volta, la Corte ad un legislatore “di fatto”). Del resto, “rendere giustizia costituzionale” significa, prima di tutto, rendere giustizia *alla* Costituzione: obiettivo, questo, che difficilmente potrebbe essere conciliato con un’interpretazione eccessivamente “funzionalistica”<sup>97</sup> dei limiti che essa pone all’esercizio dei diversi poteri dello Stato.

Occorrerebbe, allora, in primo luogo, superare, in via definitiva, quel «circolo vizioso» che, già più di trent’anni fa, veniva autorevolmente messo in luce da Valerio Onida, là dove notava, da un lato, che la Corte tende ad adottare «pronunce che pretendono di essere applicative, perché teme che il Parlamento altrimenti non interverrebbe» (ovvero, in alternativa, quando è ormai chiaro che quest’ultimo, nonostante i ripetuti richiami, non intende intervenire); mentre, d’altro lato, «il Parlamento non interviene, né dopo, perché la Corte ha già risolto il problema con la sua pronuncia autoapplicativa, né prima, perché conta sulla possibilità che sia la Corte a risolverlo attraverso una sentenza autoapplicativa» (così sgravandosi, molto spesso, dell’onere di adottare decisioni “scomode” o “impopolari”, che potrebbero incidere negativamente sul consenso elettorale che, invece, la maggioranza di turno auspica di conservare intatto): il tutto, in nome di «una sorta di supplenza che si autoalimenta»<sup>98</sup>, suscettibile di ingenerare, nel lungo periodo, un inammissibile trasferimento delle responsabilità connesse all’attuazione dei diritti sociali della persona dalla sede politico-rappresentativa alla sede giurisdizionale<sup>99</sup>.

In secondo luogo (e di conseguenza), è necessario che la collaborazione tra Corte e legislatore, sistematicamente sollecitata da parte della dottrina e dello stesso Giudice delle

---

<sup>96</sup> Ci si riferisce, ancora una volta, alla sentenza [20 luglio 2020, n. 152](#), già menzionata in questa sede.

<sup>97</sup> In ordine all’uso «disinvolto» dei canoni ermeneutici da parte degli organi giurisdizionali, allo scopo di raggiungere determinati «obiettivi pratici» (dunque, appunto, in chiave “funzionalistica”), cfr. M. LUCIANI, *L’attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, in [Questione Giustizia](#), 29 dicembre 2020, 4.

<sup>98</sup> Così, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 37. Cfr., altresì, G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, cit., 121, là dove rileva che «Il ristabilimento dei ruoli costituzionalmente dovuti richiede (...) l’abbandono progressivo di questo tipo di pronunce anomale e gregarie attraverso un uso più deciso della sentenza di accoglimento puro e semplice ed il rinvio del problema legislativo conseguente alla *responsabilità* del legislatore» (corsivo aggiunto).

<sup>99</sup> In questi termini, A. PIZZORUSSO, *Obiettivo sulle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale*, in *Qualegiustizia*, 1/1970, 86, che, invero, insiste sul fatto che il processo costituzionale era «stato in realtà previsto piuttosto come un mezzo di conservazione che non di prima attuazione della Costituzione».

leggi, si riveli sempre meno "a senso unico", così che alla "deferenza" di regola mostrata, da parte della Corte, nei riguardi del circuito parlamentare-governativo (salvi, appunto, i casi più discussi, nei quali essa ha ritenuto di dover intervenire in modo più incisivo, *pro bono Constitutionis*), si accompagni una corrispondente "deferenza" di quest'ultimo nei confronti della prima – *rectius*, nei confronti dei principî costituzionali che davanti alla stessa vengono quasi quotidianamente invocati, affinché possa essere data loro concretezza<sup>100</sup> –, attraverso una sistematica e attenta attività di ascolto e messa in pratica, che consenta, progressivamente, di "svuotare" il campo della mera declamazione (sebbene a livello costituzionale) dei diritti, in favore di quello della materiale attuazione dei medesimi. Solo in questo modo, potranno essere salvaguardati, al tempo stesso, anche dal punto di vista pratico, *perdurante tenuta del principio di separazione dei poteri ed effettività dei diritti* (l'una costituendo, sotto il profilo logico-razionale, uno dei presupposti d'operatività dell'altra, come si è ricordato poc'anzi), senza essere, invece, talvolta, costretti a scegliere – peraltro, non sempre alla luce di un criterio certo e ben definito (con tutto ciò che ne deriva, in termini di coerenza, controllabilità e prevedibilità del «diritto vivente razionale», siccome emergente dal complesso delle pronunce della Corte<sup>101</sup>) – "chi buttare giù dalla torre".

---

<sup>100</sup> Cfr., infatti, P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, cit., 43, secondo cui «si potrebbe dire che attraverso il rispetto della sfera riservata al legislatore la Corte in realtà più che assumere un atteggiamento di *deferenza nei confronti di quest'ultimo* finisce per esprimere una *deferenza verso la Costituzione, promuovendo la miglior reintegrazione possibile dell'ordinamento in senso conforme alla Carta*».

<sup>101</sup> V., in questi termini, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 116.