

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2025

Data: 2 dicembre 2025

***Accoglimento ex nunc e bilanciamento di interessi (osservazioni a margine di
Corte costituzionale, sentenza n. 135 del 2025)****

di **Roberto Pinardi** – *Professore di Diritto Costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

TITLE: Non-retroactive acceptance and balancing of interests (remarks on Constitutional Court, judgment no. 135 of 2025)

ABSTRACT: Con la sent. n. 135 del 2025 la Consulta, dopo aver accertato il determinarsi di un *vulnus* costituzionale a partire dal 2022, si è pronunciata, tuttavia, per l'illegittimità della normativa scrutinata solo a far tempo «dal giorno successivo alla pubblicazione» della sua decisione nella Gazzetta ufficiale e quindi «senza effetti retroattivi». L'Autore critica la tecnica decisionale utilizzata dalla Corte nella fattispecie sia in rapporto alla sua (auto) qualifica quale semplice pronuncia di «illegittimità costituzionale sopravvenuta» (trattasi invece di una decisione di «incostituzionalità differita», con tutte le obiezioni che il ricorso a questo modello di pronuncia suscita), sia perché, nel caso in esame, manca totalmente l'esplicitazione delle ragioni che hanno indotto il giudice delle leggi a spostare in avanti il *dies a quo* dell'accertata incostituzionalità. Si determina, in tal modo, un salto logico nell'*iter* argomentativo sviluppato dal Collegio che rende la pronuncia in oggetto intrinsecamente contraddittoria.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

With judgment no. 135 of 2025, the Constitutional Court, having ascertained the occurrence of a constitutional *vulnus* dating back to 2022, nevertheless declared the unlawfulness of the contested legislation only «as from the day following the publication» of its decision in the Official Gazette and thus «without retroactive effect». The Author criticizes the decision-making technique employed by the Court in this case, both in relation to its (self-)qualification as a mere declaration of «supervening unconstitutionality» (whereas it should rather be considered a decision of «deferred unconstitutionality», with all the objections that the recourse to this model of ruling entails), and because, in the present case, the judgment entirely lacks any explanation of the reasons that led the constitutional judge to postpone the *dies a quo* of the established unconstitutionality. In this way, a logical gap arises in the argumentative process developed by the Bench, rendering the judgment inherently contradictory.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'accertamento del *vulnus* costituzionale. – 3. Il rimedio individuato dalla Corte. – 4. Incostituzionalità «sopravvenuta» vs. incostituzionalità «differita» della normativa censurata. – 5. Manipolazione degli effetti “retroattivi” delle sentenze di accoglimento e ruolo della Corte costituzionale. – 6. Sulle probabili ragioni del differimento operato dalla Consulta (e sulla necessità di esplicitarle). – 7. Per concludere. Accoglimento *ex nunc* e natura incidentale del controllo di costituzionalità.

KEYWORDS: Corte costituzionale; controllo di costituzionalità; «incostituzionalità sopravvenuta» vs. «incostituzionalità differita»; accoglimento *ex nunc*; bilanciamento di interessi; Constitutional Court; constitutional review; «supervening» vs. «deferred» unconstitutionality; non-retroactive ruling; balancing of interests

1. Premessa

La sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2025 cattura l'attenzione del lettore sia per il merito della decisione adottata dal giudice delle leggi, sia per l'aspetto, strettamente connesso, della tecnica decisionale che viene utilizzata dalla Consulta per pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale di una delle disposizioni impugnate.

Le osservazioni che seguono si appuntano, essenzialmente, su questo secondo profilo della pronuncia in parola, il cui esame richiede, innanzitutto, di ricostruire, nei suoi snodi essenziali, l'*iter* argomentativo sviluppato dalla Corte.

2. L'accertamento del *vulnus* costituzionale

Il Consiglio di Stato si trovava a giudicare sul ricorso avanzato da un presidente di sezione dello stesso che aveva altresì ricoperto, nel corso degli anni che vanno dal 2013 al 2015, l'incarico di membro togato del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. Per effetto del cumulo tra la retribuzione ordinaria e l'indennità corrisposta per tale ultimo incarico il ricorrente, infatti, era stato assoggettato al recupero delle somme percepite in eccedenza rispetto al limite massimo retributivo che è stabilito per lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni ed aveva quindi impugnato i provvedimenti con cui se ne era intimata la restituzione.

Nel corso del suo giudizio, il Consiglio di Stato aveva sollevato alcune questioni di legittimità costituzionale concernenti:

a) l'art. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale prevede che «il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali» non possa essere superiore al «trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione»;

b) l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, laddove si dispone che il limite massimo retributivo così imposto «è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente».

Nell'opinione del giudice *a quo*, infatti¹, tale normativa si poneva in contrasto con gli artt. 104, comma 4 e 108, comma 2, Cost. in quanto «ne risulterebbe compromesso il carattere rappresentativo dell'organo» di autogoverno della magistratura amministrativa. E questo perché i «magistrati che ricoprono le funzioni direttive, [...] meglio retribuiti dei più giovani colleghi, non avrebbero interesse a candidarsi alla carica, consci che non potrebbero conseguire l'indennità per

¹ Nella ricostruzione fattane, dalla Corte costituzionale, nel punto 1 della sua motivazione in diritto.

essa prevista. A ciò seguirebbe anche uno “svilimento della relativa funzione”, le cui prerogative sono poste a tutela non solo del “singolo eletto”, ma soprattutto della “stessa istituzione di cui egli fa parte”».

La Corte costituzionale, dal canto suo, dopo aver allargato il novero dei parametri costituzionali cui rapportare le proprie valutazioni agli artt. 101, comma 2 e 104, comma 1, Cost.² e dopo aver escluso, altresì, la possibilità di una lettura costituzionalmente conforme della disciplina indubbiata:

da un lato, respinge tutte le doglianze relative all’art. 23-ter, cit. alla luce delle motivazioni che si leggono nei punti 3, 7 e 7.1 del *Considerato in diritto*. Di questa parte della sentenza in commento non mi occuperò;

dall’altro, accoglie, invece, le questioni riguardanti l’art. 13, comma 1, cit. – per contrasto dello stesso con gli artt. 108, comma 2, 101, comma 2 e 104, comma 1, Cost.³ – in ragione delle argomentazioni contenute nei punti da 4 a 4.8⁴ della sua motivazione.

Dopo aver ricordato, infatti, «che le indennità di funzione hanno carattere retributivo e, al pari del meccanismo di adeguamento automatico e, più in generale, della retribuzione dei magistrati, rappresentano guarentigie a tutela dell’autonomia e dell’indipendenza della magistratura», le quali risultano, a sua volta, funzionali ad «una piena ed effettiva garanzia dei diritti e degli interessi che le norme dell’ordinamento (a partire da quelle costituzionali) proteggono», la Corte rileva che, proprio in ragione della loro funzione, tali guarentigie «ammettono», sì, «deroghe», ma «solo in via temporanea ed eccezionale». Come conferma, del resto, anche la giurisprudenza, in tema, della Corte di giustizia dell’Unione europea⁵.

Ora, nel pensiero del giudice delle leggi, «a distanza di oltre un decennio», la riduzione del trattamento economico di alcuni magistrati che è determinato dalla norma impugnata «ha perso definitivamente il requisito della temporaneità». E deve ritenersi, pertanto, incostituzionale.

Più in particolare la Corte rileva che se è vero che l’art. 13 cit. aveva introdotto nell’ordinamento una misura che risultava, in origine, «costituzionalmente tollerabile in ragione della sua temporaneità» e se è altrettanto vero che, nel 2017 – così come acclarato dalla stessa Consulta con

² Facendo leva, più in particolare, sulla parte motivazionale dell’ordinanza di rimessione (cfr., al riguardo, quanto si legge nel punto 1 del *Considerato in diritto*).

³ Per quel che concerne, invece, le argomentazioni sviluppate dal giudice delle leggi allo scopo di sostenere la legittimità costituzionale della disposizione *de qua ex* art. 104, comma 4, Cost., cfr. quanto evidenziato nel punto 3 della motivazione in diritto.

⁴ Da cui sono tratte tutte le frasi che sono citate, tra virgolette, fino alla fine di questo paragrafo.

⁵ Su cui la Corte si sofferma, più precisamente, nel punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

la sent. n. 124 di quell'anno – «non erano ancora maturate ragioni sufficienti, a tre anni dall'entrata in vigore della norma, per ritenere» che la stessa «avesse illegittimamente compresso in modo permanente, e non solo in via temporanea, il livello retributivo della magistratura», un primo e «sopravvenuto profilo di criticità» si è manifestato nel 2022 e nel 2023, con l'adozione «di alcune norme che, per specifici soggetti, hanno derogato al carattere generale del “tetto retributivo”»⁶. «Introducendo», infatti, «disposizioni derogatorie, anziché procedere a una revisione complessiva del limite massimo retributivo» – afferma a chiare lettere il Collegio – «il legislatore non solo ha infranto la natura generalissima, ritenuta da questa Corte di “importanza dirimente” (sent. n. 124 del 2917), del ‘tetto retributivo’, ma ne ha confermato irreversibilmente il carattere duraturo, e per nulla transitorio, anche nei confronti dei magistrati». Con la conseguenza che il limite in oggetto, «una volta “palesata appieno la natura strutturale” della previsione», è incorso in un vizio di «illegittimità costituzionale sopravvenuta, per violazione degli artt. 108, secondo comma, 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.».

3. Il rimedio individuato dalla Corte

Accertata, così, l'insorgenza di un *vulnus*, la Corte si interroga, nei punti da 5 a 5.2 in diritto⁷, sulla maniera per porvi rimedio.

Scartata l'ipotesi prospettata dal giudice rimettente, il quale suggeriva di annullare la norma impugnata «nella parte in cui ricomprende nel ‘tetto retributivo’ le indennità di carica per i componenti togati degli organi di» autogoverno delle diverse magistrature, sulla base della considerazione che rientra, viceversa, nella sfera di discrezionalità politica che è riservata agli organi legislativi «determinare quali emolumenti vadano inclusi nella base di calcolo e quali no», la Corte ritiene che l'unica via per sanare il vizio di cui si discute sia quella «di incidere sulla

⁶ «Si tratta, in particolare», ricorda la Corte nel punto 4.7 in diritto, «dell'art. 34, comma 1, lettera d), del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 (Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2022, n. 122, che ha previsto a favore dei commissari di Sogin spa un compenso “anche in deroga al limite massimo retributivo”; nonché degli artt. 13-bis e 14 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, che hanno sottratto al ‘tetto retributivo’ i dipendenti delle società pubbliche di rilievo strategico».

⁷ Dove si leggono i passi dell'argomentazione della Consulta che sono riportati, di seguito, in questo paragrafo.

quantificazione del tetto». Mentre per quel che concerne «il perimetro soggettivo» dell'accoglimento, «avendo il legislatore adottato una scelta normativa a carattere generale», la Consulta reputa che lo stesso «non p[ossa] che riguardare tutte le categorie assoggettate al» limite in questione, ossia tutti i «lavoratori che ricevono una retribuzione o un compenso dalla pubblica amministrazione»⁸.

La Corte, pertanto, adotta una pronuncia caducatoria di carattere sostitutivo con la quale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 cit. «nella parte in cui indica il limite massimo retributivo nell'importo di euro 240.000,00 al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo del primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari».

Tale pronuncia, inoltre – precisa il Collegio – avrà effetti esclusivamente *pro futuro*. Considerata, infatti, «la gradualità con la quale si è manifestata la natura strutturale e non temporanea della norma censurata», la Corte ritiene che «soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sua sopravvenuta illegittimità costituzionale (sent. n. 50 del 1989)». Con la conseguenza che tale disciplina va dichiarata in contrasto con il dettato costituzionale «solo a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, e senza effetti retroattivi».

4. Incostituzionalità «sopravvenuta» vs. incostituzionalità «differita» della normativa censurata

La tecnica decisionale utilizzata dalla Corte si espone, a mio avviso, ad alcuni rilievi sotto tre profili tra loro connessi. Ad iniziare dall'errata (auto) qualifica che la Corte attribuisce alla propria pronuncia quale (semplice) decisione di «illegittimità costituzionale sopravvenuta».

⁸ Ciò che non impedisce, tuttavia – precisa la Corte – che in futuro il legislatore possa intervenire, confrontandosi con le «criticità emerse con il passare del tempo», allo scopo «di adottare, nella sua discrezionalità, anche “soluzioni diverse”, [...] ad esempio differenziando il tetto per categorie o incrementando il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato attraverso limiti ai compensi ai pubblici dipendenti provenienti da incarichi privati».

La Consulta, infatti, accerta, come s'è visto, in maniera esplicita che la rottura dell'equilibrio costituzionale si era già realizzata nel 2022 a causa dell'introduzione di una disciplina che, a favore di alcuni soggetti, aveva derogato al carattere generale del "tetto" previsto dalla norma censurata. Sicché quando la Corte rileva, in seguito, che «soltanto» a far tempo dal giorno successivo alla pubblicazione della sua decisione sulla Gazzetta ufficiale «può considerarsi realmente verificata la [...] sopravvenuta illegittimità costituzionale» della normativa in oggetto, questa sua affermazione appare in netto contrasto con quanto in precedenza evidenziato.

La Corte, in altre parole, se da un lato afferma *apertis verbis* di pronunciarsi per l'«incostituzionalità sopravvenuta» della normativa sottoposta al suo sindacato, dall'altro, tuttavia, sposta in avanti, nel tempo, il momento iniziale del verificarsi del (sopravvenuto) contrasto con il dettato costituzionale ed in tal modo dichiara, se ben si considera, l'«incostituzionalità differita»⁹ della disciplina impugnata. Ma così sovrappone (e dunque confonde) due modelli decisionali che vanno tenuti, invece, ben distinti¹⁰, perché un conto è accertare e del tutto conseguentemente dichiarare che il contrasto tra la legge indubbiata ed il parametro costituzionale di giudizio si è determinato in un momento successivo rispetto a quello dell'entrata in vigore della legge *sub iudice*¹¹; un altro è accertare che il vizio si è manifestato in un preciso momento temporale, coincidente o meno con l'adozione della normativa di cui si tratta, ma poi avvicinare dal passato al presente tale *dies a quo*, dichiarando che il *vulnus*, in realtà, si è verificato solo a partire da un momento successivo rispetto a quello del suo effettivo determinarsi¹². Qui, infatti, l'operazione ermeneutica che sta alla base della decisione della Corte è assai più complessa e dunque delicata. Perché non è circoscritta al raffronto tra la legge impugnata ed il dettato costituzionale, ma si sostanzia, piuttosto, in una valutazione bilanciata delle diverse istanze di rilievo costituzionale che entrano in gioco nella fattispecie. Di modo che la Consulta, nella consapevolezza che una normale

⁹ Per utilizzare la terminologia da me coniata in *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Giuffrè, 1993, spec. 53 ss. e poi ripresa, tra gli altri, da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, sin dalla prima edizione del 1998, 215 ss.

¹⁰ Per un caso, sotto questo profilo, del tutto analogo all'odierno, cfr. la sent. n. 178 del 2015 e su questa, volendo, v. la mia nota di commento R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *Forum di Quad. cost.*, 1° settembre del 2015.

¹¹ Così come è avvenuto, per citare solo un recente esempio, con la sent. n. 192 del 2024, pronuncia n. 14 del dispositivo.

¹² Famoso, sotto questo profilo, è il caso della sent. n. 10 del 2015, sulla cosiddetta *Robin Hood Tax*, ma v. già, in precedenza – e per restare alle pronunce adottate in via incidentale – le sentt. nn. 266 e 501 del 1988, 50 del 1989 – non a caso richiamata, come s'è visto, dalla Corte, nell'odierna pronuncia – e 1 del 1991, nonché, con riferimento al periodo successivo, le sentt. nn. 178 del 2015, 180 del 2018, 152 del 2020 e 94 del 2025.

efficacia *pro praeterito* dell'accoglimento, nel tutelare determinati interessi costituzionali, finirebbe, tuttavia, per lederne altri¹³, preferisce differire nel tempo l'efficacia caducatoria della declaratoria d'incostituzionalità, in modo tale da eliminare del tutto (o, in altre occasioni, da ridurre parzialmente)¹⁴ l'incidenza della propria decisione sui rapporti giuridici precedentemente sorti e tuttora pendenti.

5. Manipolazione degli effetti “retroattivi” delle sentenze di accoglimento e ruolo della Corte costituzionale

Né si potrebbe affermare, si osservi, che la distinzione che ho appena tratteggiato esaurisce il proprio rilievo sotto un profilo meramente classificatorio o di pura dogmatica giuridica. Giacché, all'opposto, essa comporta precise conseguenze sia in ordine alla legittimità dell'intervento della Corte, sia, più generale, sotto il profilo del ruolo che la stessa svolge all'interno del nostro ordinamento.

Quando, infatti, la Consulta, con una decisione di «incostituzionalità sopravvenuta», accerta il momento del determinarsi del vizio ed annulla la norma *sub iudice* a partire da quel preciso istante, non si può neppure parlare di una pronuncia che deroga alla normale “retroattività” delle sentenze di accoglimento. E questo per il semplice motivo che la legge caducata non trova più applicazione sin dall'inizio della sua acclarata illegittimità. Nel pieno rispetto, pertanto, di quel principio di proporzionalità della sanzione comminata dal giudice delle leggi che impone allo stesso di non annullare la norma impugnata in rapporto ad un intervallo di tempo in cui il *vulnus*, in realtà, non si è ancora manifestato.

Altra cosa, invece, è differire tale *dies a quo*, ossia manipolare propriamente gli effetti “retroattivi” che discendono da una declaratoria di incostituzionalità, giacché è solo con riferimento a quest'ultima ipotesi che si può (*rectius*: si deve, per lo meno a mio avviso)¹⁵ parlare di un contrasto con il divieto, per la Corte, di disporre degli effetti delle proprie pronunce quale si ricava

¹³ Per alcune riflessioni più approfondite, sul punto, cfr., *infra*, quanto evidenziato nel par. 6.

¹⁴ È l'ipotesi verificatasi con l'adozione delle sentt. nn. 501 del 1988 e 1 del 1991.

¹⁵ Mi sia consentito rinviare, sul punto, alle argomentazioni sviluppate, da ultimo, in R. PINARDI, *Governare il tempo (e i suoi effetti). Le sentenze di accoglimento nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.* 2022, spec. 56-57 e 61 ed agli Autori *ivi* richiamati.

dall'automatismo sancito dagli artt. 136, comma 1, Cost. e 30, comma 3, della l. n. 87 del 1953¹⁶. Divieto che si basa, a sua volta, non soltanto su evidenti ragioni di certezza del diritto, ma anche su motivi, efficacemente lumeggiati da autorevole dottrina¹⁷, che riguardano sia la preservazione del principio di «separazione dei poteri» sia l'osservanza del «principio di supremazia della democrazia rappresentativa».

Né ha pregio evidenziare, in senso contrario, e quindi allo scopo di individuare un fondamento giuridico al potere esercitato in simili frangenti, quanto si legge nella sentenza n. 10 del 2015. E cioè che analoghe limitazioni degli effetti “retroattivi” dell'accoglimento vengono praticate anche da «altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – [...] indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi». A prescindere, infatti, dalla circostanza che la Corte, nella fattispecie, non si è soffermata minimamente a ricostruire i vincoli normativi e di contesto – che sono diversi caso per caso – entro cui ciascuna delle Corti menzionate è chiamata ad operare, va respinta, più in generale, l'idea che il richiamo a quanto praticato in altri ordinamenti possa costituire, *ut sic*, una sorta di fonte normativa atipica del potere esercitato dalla Corte italiana. Pena, se così non fosse, un'evidente lesione del principio di legalità.

Si osservi, inoltre, che ogniqualvolta la Consulta si pronuncia, tramite una sentenza di «incostituzionalità differita», per l'efficacia esclusivamente *pro futuro* di una decisione di accoglimento, il suo ragionamento si sostanzia, a rigor di logica, in un discutibile giudizio di natura prognostica. Perché se la decorrenza del vizio viene individuata nel giorno successivo a quello della pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta ufficiale è certo che la stessa risulta successiva, nel tempo, rispetto al momento in cui la Corte si trova a giudicare sulla fondatezza delle doglianze sottoposte al suo scrutinio. Ma se questo è vero, in ipotesi siffatte, e quindi anche nel caso oggi deciso dal giudice delle leggi, si imporrebbe, piuttosto, l'adozione di un dispositivo di rigetto¹⁸. Dato che, prendendo sul serio la delimitazione temporale che viene operata in simili frangenti, la

¹⁶ Il quale prevede, lo ricordo, che «dal giorno successivo alla pubblicazione» della sentenza di accoglimento si determina la generale impossibilità di applicare le norme dichiarate illegittime, ed in tal modo stabilisce un veto che riguarda l'applicazione della disciplina censurata anche in rapporto a situazioni giuridiche che siano sorte prima della decisione della Corte e che risultino tuttora pendenti.

¹⁷ V. infatti, in proposito e per tutti, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 259.

¹⁸ Cfr. ad esempio, in senso analogo, P. VERONESI, *La Corte “sceglie i tempi”: sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in *Forum di Quad. cost.*, 3 aprile 2015, 3, il quale parla, in alternativa, anche della possibile adozione «di una decisione d'inammissibilità».

disciplina impugnata è ancora, nel momento in cui la Corte si esprime sulla sua legittimità, conforme al dettato costituzionale.

6. Sulle probabili ragioni del differimento operato dalla Consulta (e sulla necessità di esplicitarle)

In terzo luogo, infine, vorrei qui (nuovamente) ricordare come lo schema decisionale che caratterizza le pronunce di «incostituzionalità differita» non si esaurisca nel classico raffronto tra la legge impugnata ed il parametro costituzionale di giudizio, perché a questo si aggiunge, come accennavo in precedenza, una valutazione ponderata tra i diversi interessi di rilievo costituzionale che risultano (in qualche misura) coinvolti nella soluzione della *quaestio* scrutinata. Solo così, infatti, si spiega perché mai la Consulta non annulli la legge a partire dalla sua acclarata illegittimità, ma preferisca, piuttosto, sacrificare l'interesse leso dalla disciplina censurata – in rapporto all'intervallo di tempo che va dal manifestarsi del vizio costituzionale sino al giorno dell'annullamento differito della legge impugnata – pur di evitare il prodursi degli effetti che conseguirebbero all'adozione di una pronuncia caducatoria normalmente “retroattiva”.

Se questo è vero, pertanto, non vi è chi non veda come il ruolo che svolge, in casi del genere, una motivazione chiara ed esaustiva dei termini e dei risultati cui ha condotto siffatto bilanciamento risulti veramente essenziale. Più ancora, infatti, che nell'ipotesi di utilizzo di altre tecniche decisionali, spiegare le ragioni che hanno indotto la Corte ad optare per quella (specifica ed insolita) scelta dispositiva diviene, per la stessa, imprescindibile allo scopo di evitare il manifestarsi di un evidente salto logico quale si determinerebbe, viceversa, tra accertamento e dichiarazione di illegittimità costituzionale. Ma proprio questo, purtroppo, si è verificato nella sentenza che sto commentando, dal momento che, a fronte dell'argomentato riconoscimento di un vizio che, nel pensiero del giudice delle leggi, si era già manifestato nel 2022, la Corte, poi, si limita, come s'è detto, ad affermare – del tutto sorprendentemente, a quel punto – che «soltanto ora può considerarsi realmente verificata la [...] sopravvenuta illegittimità costituzionale» della disciplina impugnata.

A tal proposito si potrebbe ricordare come, nella maggior parte dei casi, l'utilizzo di sentenze di «incostituzionalità differita» sia stato motivato, in passato, dall'esigenza, fortemente avvertita

dall'organo di giustizia costituzionale¹⁹, di evitare che dall'annullamento della legge impugnata possano discendere effetti negativi sull'equilibrio dei conti pubblici²⁰. Di modo che, visto che anche in questo frangente si trattava di questioni dal cui accoglimento sarebbero potute derivare conseguenze finanziarie, *pro praeterito*, con riferimento a tutti i lavoratori che avevano percepito emolumenti dalle pubbliche amministrazioni oltre il tetto retributivo censurato, si potrebbe ipotizzare, pur nel silenzio serbato, sul punto, dal giudice delle leggi, che sia proprio questo il motivo che lo ha indotto ad operare il differimento di cui si discute. Anche se poi non va sottaciuto che se questa fosse realmente la ragione che ha spinto la Corte ad adottare una pronuncia totalmente "irretroattiva", si porrebbe immediatamente il problema della sua difficile convivenza con quanto affermato, dalla stessa, nel punto 4.8 del *Considerato in diritto*. Laddove la Consulta, infatti, si diffonde ad illustrare gli scarsi effetti scaturiti dalla misura *de qua*, in termini di contenimento della spesa pubblica, e giunge, pertanto, anche per tale via, ad affermare il suo contrasto con il dettato costituzionale.

7. Per concludere. Accoglimento *ex nunc* e natura incidentale del controllo di costituzionalità

Per concludere, qualche breve osservazione finalizzata a evidenziare come la sent. n. 135 del 2025 non risulti, invece, censurabile sotto un altro profilo che viene spesso evocato allo scopo di stigmatizzare il ricorso a pronunce di «incostituzionalità differita».

Si consideri, infatti, che, tramite l'adozione di sentenze di accoglimento con clausola di "irretroattività", la Corte, di norma, per un verso, accerta che il *vulnus* costituzionale si era già determinato anche nel momento in cui è sorto il rapporto giuridico di cui si dibatte nel processo principale; ma per l'altro, tuttavia, esclude che siffatto accertamento possa sortire effetto alcuno all'interno del processo – e dunque a favore dei titolari di quelle situazioni giuridiche soggettive –

¹⁹ La questione del rapporto tra l'art. 81 Cost. e le sentenze della Corte "che costano" è infatti, com'è noto, risalente ed assai dibattuta. Tanto che uno dei primi Seminari organizzati presso il Palazzo della Consulta fu proprio dedicato a questa tematica (il riferimento è a AA.VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, Giuffrè, 1993, *passim*).

²⁰ Così, infatti, tra le pronunce richiamate a nota 12, le sentt. nn. 501 del 1988, 1 del 1991, 10 del 2015, 152 del 2020 e 94 del 2025.

da cui ha preso materialmente l'avvio l'incidente di costituzionalità²¹. Determinando, così, da un lato, un conflitto tra il *dictum* della Corte e quel «diritto di agire e di resistere in giudizio»²², che, secondo la stessa Consulta, va «annoverato tra i “principi supremi” dell'ordinamento costituzionale»²³ in ragione della sua stretta relazione con il principio democratico; nonché, dall'altro, la messa discussione della stessa natura incidentale del controllo di costituzionalità²⁴, nella misura viene a mancare, in tal modo, quel carattere di strumentalità del processo costituzionale, rispetto allo svolgimento del giudizio *a quo*, che è uno, viceversa, degli aspetti che meglio caratterizzano il tipo di controllo che è stato accolto nel nostro ordinamento, tramite la scelta, operata dai Costituenti – e tradottasi nell'adozione dell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 – a favore di un giudizio sulle leggi in via incidentale.

Nell'ipotesi della sentenza che qui si commenta, tuttavia, il differimento operato dalla Corte costituzionale non comprende l'intervallo di tempo in cui è sorta la questione che viene discussa nel processo principale. Dato che mentre lo spostamento in avanti del *dies a quo* del vizio accertato va dall'entrata in vigore dell'art. 34, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 73 del 2022 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 122 dello stesso anno) sino al giorno successivo alla pubblicazione della sent. n. 135 sulla Gazzetta ufficiale²⁵, nel giudizio davanti al Consiglio di Stato si discuteva, invece, della legittimità di provvedimenti con cui si era intimata la restituzione di somme percepite in eccedenza, rispetto al limite massimo consentito, nel corso del triennio 2013-2015.

²¹ Si pensi, per fare un solo esempio, alla sent. n. 10 del 2015 che non a caso determinò, da parte del giudice rimettente, una sorta di ribellione nei confronti della decisione della Consulta: sul seguito della sentenza in parola cfr., tra gli altri, G. BERGONZINI, *Corte costituzionale e giudici disobbedienti. Patologia, fisiologia ed effettività del sistema di giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3 giugno 2019, 383 ss.

²² Come efficacemente argomentato, per primo, da A. PACE *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario svoltosi in Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988, Milano, Giuffrè, 53 ss.

²³ Così, infatti, la sent. n. 238 del 2014, punto 3.4 in diritto, la quale, a sua volta, si richiama espressamente alla sent. n. 18 del 1982.

²⁴ Come già rilevava, *ante litteram*, e proprio a proposito dell'eventualità di pronunce di incostituzionalità con effetti esclusivamente *pro futuro*, C. ESPOSITO *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia* (1950), in ID. (1954), *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 269-270. Per analoghe riflessioni, riferite alla stagione inauguratasi con la sent. n. 10 del 2015, cfr., *ex plurimis*, R. ROMBOLI, *L'obbligo per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum di Quad. cost.*, 6 aprile 2015, 7; A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, *ivi*, 3 aprile 2015, 3; e G. ZAGREBELSKY *Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale: un'introduzione*, in *Dir. e soc.* 2019, 547.

²⁵ *Id est*: sino al 31 luglio del 2025, dal momento che la pronuncia della Corte costituzionale è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 31 del 30 luglio dello stesso anno.

Sotto questo profilo, pertanto, anche laddove la Corte si fosse limitata a dichiarare quanto accertato, ossia a pronunciarsi (veramente) per l'«illegittimità costituzionale sopravvenuta» della normativa sottoposta al suo scrutinio, nulla sarebbe, in pratica, mutato. In rapporto alla *tranche* temporale cui fa riferimento la questione dibattuta nel giudizio *a quo*, infatti, la disciplina censurata – differimento o meno – deve ritenersi comunque (provvisoriamente, se si vuole, ma pur sempre) compatibile con il dettato costituzionale. Con la conseguenza che la Corte, con la sua decisione, anche annullando la previsione impugnata (già) a far tempo dal 2022, non avrebbe in ogni caso impedito l'applicazione del tetto retributivo in parola nei confronti del ricorrente.