

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**STAGE 2014**

**LA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA  
TRA COSTITUZIONE E CEDU**

**I Tomo**

(PIANO DELL'OPERA E SCHEDA DI LETTURA)

\*\*\*

*a cura di Ilaria Rivera*

maggio 2015

# INDICE

## **I Tomo**

Scheda di lettura

Bibliografia

Estratti giurisprudenza

Elenco delle sentenze

## **DOCUMENTAZIONE**

## **II Tomo**

Giurisprudenza costituzionale (testo integrale)

## **III Tomo**

Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (testo integrale)

## **IV Tomo**

Dottrina

I tomi di documentazione II, III e IV sono disponibili, a richiesta, presso il Centro stampa

## SOMMARIO

<b>A) SCHEDA DI LETTURA .....</b>	<b>15</b>
<b>1. La legge di interpretazione autentica e i requisiti per la sua adozione alla luce della giurisprudenza costituzionale.....</b>	<b>15</b>
<b>2. L'interpretazione autentica nella giurisprudenza della Corte EDU....</b>	<b>21</b>
<b>3. L'interpretazione autentica e l'autentica intenzione del legislatore. ...</b>	<b>23</b>
<b>4. La legge di interpretazione autentica e la separazione dei poteri. ....</b>	<b>24</b>
<b>5. L'interpretazione autentica tra legislatore e giudice: alcuni problemi di approccio operativo.....</b>	<b>28</b>
<b>B) BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>29</b>
<b>C) ESTRATTI GIURISPRUDENZIALI</b>	
<b>GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.....</b>	<b>33</b>
<i>In generale, sui limiti alla retroattività delle norme di legge, anche di interpretazione autentica (ex multis) .....</i>	<i>33</i>
Sentenza n. 103 del 2013 (Gallo, Mattarella) .....	33
Sentenza n. 92 del 2013 (Gallo, Grossi) .....	33
Sentenza n. 166 del 2012 (Quaranta, Mazzella) .....	34
Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	34
Sentenza n. 234 del 2007 (Bile, Quaranta) .....	35
Sentenza n. 135 del 2006 (Marini, Mazzella).....	36
Sentenza n. 39 del 2006 (Marini, De Siervo) .....	36
<i>Con specifico riferimento a norme interpretative emesse anche in presenza di indirizzi giurisprudenziali omogenei. ....</i>	<i>36</i>
Sentenza n. 209 del 2010 (Amirante, Silvestri) .....	36
Sentenza n. 170 del 2008 (Bile, Tesauro) .....	37
Sentenza n. 374 del 2002 (Ruperto, Bile) .....	37
Sentenza n. 29 del 2002 (Ruperto, Marini).....	37
Sentenza n. 525 del 2000 (Mirabelli, Santosuosso).....	38
<i>Sul controllo di ragionevolezza delle norme retroattive e di interpretazione autentica (ex plurimis). ....</i>	<i>38</i>
Sentenza n. 69 del 2014 (Silvestri, Morelli) .....	38
Sentenza n. 314 del 2013 (Silvestri, Grossi).....	39
Sentenza n. 308 del 2013 (Silvestri, Tesauro) .....	40
Sentenza n. 210 del 2013 (Gallo, Lattanzi) .....	43
Sentenza n. 170 del 2013 (Gallo, Cartabia) .....	45
Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	47
Sentenza n. 271 del 2011 (Quaranta, Criscuolo) .....	48
Sentenza n. 257 del 2011 (Quaranta, Criscuolo) .....	48

Sentenza n. 93 del 2011 (De Siervo, Tesauro) .....	48
Sentenza n. 41 del 2011 (De Siervo, Saulle) .....	49
Sentenza n. 209 del 2010 (Amirante, Silvestri) .....	49
Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesauro) .....	49
Sentenza n. 24 del 2009 (Flick, Finocchiaro) .....	50
Sentenza n. 170 del 2008 (Bile, Tesauro) .....	51
Sentenza n. 234 del 2007 (Bile, Quaranta) .....	51
Sentenza n. 274 del 2006 (Marini, Bile) .....	52
Sentenza n. 26 del 2003 (Chieppa, Vaccarella) .....	52
Sentenza n. 374 del 2002 (Ruperto, Bile) .....	53
Sentenza n. 525 del 2000 (Mirabelli, Santosuosso).....	54
<b><i>Sul discrimen tra norme interpretative e norme innovative.....</i></b>	<b>54</b>
Sentenza n. 271 del 2011, (Quaranta, Criscuolo) .....	54
Sentenza n. 209 del 2010, (Amirante, Silvestri) .....	54
Sentenza n. 71 del 2010 (Amirante, Saulle) .....	55
Sentenza n. 24 del 2009 (Flick, Finocchiaro) .....	55
Sentenza n. 170 del 2008, (Bile, Tesauro) .....	55
Sentenza n. 132 del 2008, (Bile, Tesauro) .....	56
Sentenza n. 74 del 2008, (Bile, Maddalena) .....	56
<b><i>Sulla portata del principio di irretroattività della legge e sulla legittimità di disposizioni retroattive ove la retroattività trovi adeguata giustificazione.....</i></b>	<b>57</b>
Sentenza n. 15 del 2012, (Quaranta, Criscuolo) .....	57
Sentenza n. 257 del 2011, (Quaranta, Criscuolo) .....	57
Sentenza n. 93 del 2011, (De Siervo, Tesauro) .....	58
Sentenza n. 41 del 2011, (De Siervo, Saulle) .....	59
Sentenza n. 172 del 2008, (Bile, Mazzella) .....	59
Sentenza n. 162 del 2008, (Bile, Finocchiaro).....	59
Sentenza n. 234 del 2007, (Bile, Quaranta) .....	60
Sentenza n. 274 del 2006, (Marini, Bile) .....	60
Sentenza n. 135 del 2006, (Marini, Mazzella) .....	61
Sentenza n. 291 del 2003, (Chieppa, Bile) .....	61
Sentenza n. 374 del 2002, (Ruperto, Bile) .....	61
Sentenza. n. 29 del 2002, (Ruperto, Marini).....	62
Sentenza n. 525 del 2000, (Mirabelli, Santosuosso).....	62
<b><i>Retroattività della normativa in materia previdenziale, anche in senso sfavorevole ai beneficiari: possibilità e limiti .....</i></b>	<b>62</b>
Sentenza n. 446 del 2002 (Ruperto, Bile) .....	62
Sentenza n. 416 del 1999 (Granata, Vari) .....	63
Sentenza n. 390 del 1995 (Baldassarre, Ruperto) .....	64
Sentenza n. 573 del 1990 (Conso, Greco) .....	64

Sentenza n. 822 del 1988 (Saja, Greco).....	64
Sentenza n. 349 del 1985 (Paladin, Saja-Greco) .....	64
<b><i>Sulla compatibilità con la Costituzione di norme retroattive, là dove trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.....</i></b>	<b>65</b>
Sentenza n. 170 del 2013 (Gallo, Cartabia) .....	65
Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	65
Sentenza n. 419 del 2000 (Mirabelli, Marini).....	66
Sentenza n. 229 del 1999 (Granata, Marini).....	66
Sentenza n. 432 del 1997 (Granata, Capotosti) .....	67
<b><i>Sulla possibilità per il legislatore di emanare disposizioni di durata in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti, anche se si tratti diritti soggettivi perfetti, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale: .....</i></b>	<b>68</b>
Ordinanza n. 31 del 2011 (De Siervo, Grossi).....	68
Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena).....	68
Sentenza n. 302 del 2010 (Amirante, Silvestri) .....	68
Sentenza n. 228 del 2010 (Amirante, Maddalena).....	69
Sentenza n. 236 del 2009 (Amirante, Criscuolo).....	69
Sentenza n. 74 del 2008 (Bile, Maddalena) .....	70
Sentenza n. 282 del 2005 (Capotosti, Maddalena) .....	70
Sentenza n. 264 del 2005 (Capotosti, Maddalena) .....	70
Sentenza n. 446 del 2002 (Ruperto, Bile).....	70
Ordinanza n. 219 del 2001 (Ruperto, Capotosti) .....	71
Sentenza n. 393 del 2000 (Mirabelli, Vari) .....	71
Sentenza n. 330 del 1999 (Granata, Capotosti) .....	72
Sentenza n. 417 del 1996 (Granata, Ruperto).....	72
<b><i>Sull'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica.....</i></b>	<b>73</b>
Sentenza n. 92 del 2013 (Gallo, Grossi) .....	73
Sentenza n. 83 del 2013 (Gallo, Criscuolo) .....	74
Sentenza n. 166 del 2012 (Quaranta, Mazzella) .....	76
Sentenza n. 236 del 2009 (Amirante, Criscuolo).....	76
Sentenza n. 282 del 2005 (Capotosti, Maddalena), massima .....	77
Sentenza n. 264 del 2005 (Capotosti, Maddalena) .....	77
Sentenza n. 446 del 2002 (Ruperto, Bile) .....	78
Ordinanza n. 327 del 2001 (Ruperto, Santosuosso).....	78
Sentenza n. 393 del 2000 (Mirabelli, Vari) .....	78
Sentenza n. 416 del 1999 (Granata, Vari).....	79
<b><i>... in particolare: legittimo affidamento e rapporti di durata.....</i></b>	<b>80</b>
Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena).....	80
Sentenza n. 302 del 2010 (Amirante, Silvestri) .....	80

Sentenza n. 206 del 2009 (Amirante, Finocchiaro) .....	81
Sentenza n. 409 del 2005 (Capotosti, Amirante) .....	81
<i>Discrezionalità legislativa e limiti a garanzia del principio del legittimo affidamento</i> <sup>82</sup>	
Sentenza n. 277 del 2012 (Quaranta, Lattanzi).....	82
Sentenza n. 166 del 2012 (Quaranta, Mazzella) .....	82
Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) (solo stralcio) .....	82
Sentenza n. 271 del 2011 (Quaranta, Criscuolo) .....	83
Ordinanza n. 31 del 2011 (De Siervo, Grossi).....	83
Sentenza n. 24 del 2009 (Flick, Finocchiaro) .....	84
Sentenza n. 74 del 2008 (Bile, Maddalena) .....	84
Sentenza n. 11 del 2007 (Bile, Cassese) .....	85
Ordinanza n. 9 del 2006 (Bile, Gallo).....	85
Sentenza n. 349 del 1985 (Paladin, Saja-Greco) .....	86
<i>Con specifico riferimento alla violazione del principio del "giusto processo" sancito dall'art. 6 della CEDU, nella interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo. ...</i>	
Sentenza n. 156 del 2014 (Silvestri, Morelli) .....	86
Sentenza n. 264 del 2012 (Quaranta, Morelli).....	87
Sentenza n. 15 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	87
Sentenza n. 257 del 2011 (Quaranta, Criscuolo) .....	88
Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena).....	89
Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesauro) .....	90
<i>Sulla necessità che il compito di individuare "i motivi di interesse generale" che possano giustificare un intervento legislativo retroattivo spetti, anche solo in parte, allo Stato contraente .....</i>	
Ordinanza n. 92 del 2014 (Silvestri, Criscuolo) .....	91
Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	92
Sentenza n. 15 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	92
Sentenza n. 303 del 2011 (Quaranta, Mazzella) .....	92
Sentenza n. 271 del 2011 (Quaranta, Criscuolo) .....	93
Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesauro) .....	94
<i>Sulla dedotta incidenza della norma interpretativa sulle attribuzioni del potere giudiziario (artt. 101, 102, 104 Cost.), sulla parità delle parti nel processo (art. 111 Cost.) nonché sul diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.) (ex plurimis).....</i>	
Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	94
Sentenza n. 15 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) .....	94
Sentenza n. 257 del 2011 (Quaranta, Criscuolo) .....	95
Sentenza n. 93 del 2011 (De Siervo, Tesauro) .....	96
Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena).....	96
Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesauro) .....	96
Sentenza n. 364 del 2007 (Bile, Amirante).....	97

Sentenza n. 234 del 2007 (Bile, Quaranta) .....	97
Ordinanza n. 428 del 2006 (Bile, Gallo).....	98
Sentenza n. 274 del 2006 (Marini, Bile) .....	98
Sentenza n. 282 del 2005 (Capotosti, Maddalena) .....	98
Sentenza n. 26 del 2003 (Chieppa, Vaccarella) .....	99
Sentenza n. 374 del 2002 (Ruperto, Bile) .....	99
Sentenza n. 374 del 2000 (Mirabelli, Capotosti) .....	100
Sentenza n. 229 del 1999 (Granata, Marini).....	100
Sentenza n. 432 del 1997 (Granata, Capotosti) .....	101
Sentenza n. 397 del 1994 (Casavola, Santosuosso).....	102
Sentenza n. 402 del 1993 (Casavola, Mengoni) .....	102
Sentenza n. 455 del 1992 (Corasaniti, Greco) .....	102
Sentenza n. 155 del 1990 (Saja, Saja).....	103
Sentenza n. 123 del 1988 (Saja, Spagnoli) .....	103
Sentenza n. 118 del 1957 (Azzariti, Sandulli) .....	103

## **GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO .... 104**

### ***In relazione alla violazione dell'art. 6 della CEDU..... 104***

CEDU, sez. 2, sentenza 15 aprile 2014 (Stefanetti e altri c/Italia) .....	104
CEDU, sez. 2, 11 dicembre 2012 (Anna De Rosa e altri contro Italia).....	104
CEDU, sez. 2, 14 febbraio 2012 (Arras e altri c. Italia) .....	105
CEDU, sez. 2, 7 giugno 2011 (Agrati e altri contro Italia).....	106
CEDU, sez. 2, 31 maggio 2011 (Maggio contro Italia).....	107
CEDU, Grande Camera, 10 giugno 2008 (Bortesi e altri contro Italia) .....	107
CEDU, sez. 3, 21 giugno 2007, n. 12106 - (Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri contro Francia) .....	108
CEDU, 29 marzo 2006 (Scordino contro Italia).....	108
CEDU, sez. 1, 27 maggio 2004, (OGIS–Institut Stanislas e altri contro Francia) .....	109
CEDU, sez. 1, 27 maggio 2004, (OGIS–Institut Stanislas e altri contro Francia) .....	110
CEDU, sez. 3, 20 febbraio 2003 (Forrer–Niedenthal contro Germania).....	111
CEDU, Grande Camera, 28 ottobre 1999 (Zielinski e altri contro Francia).....	112
CEDU, 23 ottobre 1997 (National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito) .....	113
CEDU, 22 ottobre 1997, n. 24628 (Papageorgiou contro Grecia).....	114
CEDU, 9 dicembre 1994 (Raffineries Grecques Stran e Stradis Andreadis contro Grecia).....	114

### ***Sulla identificazione dei motivi di interesse generale e sulla necessità che gli stessi non si identifichino, da soli nell'interesse finanziario dello Stato .....*** 115

CEDU, sez. 2, sentenza 15 aprile 2014 (Stefanetti ed altri c/ Italia) .....	115
---	-----

CEDU, sez. 2, sentenza 11 dicembre 2012 (De Rosa e altri c/ Italia) .....	116
CEDU, sez. 2, sentenza 7 giugno 2011 (Agrati e altri c/ Italia) .....	116
CEDU, sez. 2, sentenza 31 maggio 2011 (Maggio e altri c/ Italia) .....	116

## **D) ELENCO DELLE SENTENZE**

<b>GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.....</b>	<b>117</b>
SENTENZA N. 191 ANNO 2014 .....	117
SENTENZA N. 156 ANNO 2014 .....	122
ORDINANZA N. 92 ANNO 2014 .....	126
SENTENZA N. 69 ANNO 2014 .....	134
SENTENZA N. 314 ANNO 2013 .....	138
SENTENZA N. 308 ANNO 2013 .....	142
SENTENZA N. 210 ANNO 2013 .....	151
SENTENZA N. 170 ANNO 2013 .....	163
SENTENZA N. 103 ANNO 2013 .....	170
SENTENZA N. 92 ANNO 2013 .....	174
SENTENZA N. 83 ANNO 2013 .....	179
SENTENZA N. 277 ANNO 2012 .....	186
SENTENZA N. 264 ANNO 2012 .....	191
SENTENZA N. 166 ANNO 2012 .....	198
SENTENZA N. 78 ANNO 2012 .....	205
SENTENZA N. 15 ANNO 2012 .....	219
SENTENZA N. 271 ANNO 2011 .....	226
SENTENZA N. 257 ANNO 2011 .....	230
SENTENZA N. 93 ANNO 2011 .....	238
SENTENZA N. 41 ANNO 2011 .....	245
ORDINANZA N. 31 ANNO 2011 .....	251
SENTENZA N. 1 ANNO 2011 .....	256
SENTENZA N. 302 ANNO 2010 .....	261
SENTENZA N. 228 ANNO 2010 .....	264
SENTENZA N. 209 ANNO 2010 .....	270
SENTENZA N. 71 ANNO 2010 .....	276
SENTENZA N. 236 ANNO 2009 .....	279
SENTENZA N. 311 ANNO 2009 .....	285
SENTENZA N. 206 ANNO 2009 .....	293
SENTENZA N. 24 ANNO 2009 .....	296
SENTENZA N. 170 ANNO 2008 .....	299
SENTENZA N. 162 ANNO 2008 .....	305
SENTENZA N. 132 ANNO 2008 .....	312
SENTENZA N. 74 ANNO 2008 .....	316



SENTENZA N. 364 ANNO 2007 .....	322
SENTENZA N. 234 ANNO 2007 .....	326
SENTENZA N. 11 ANNO 2007 .....	334
ORDINANZA N. 428 ANNO 2006 .....	339
SENTENZA N. 274 ANNO 2006 .....	343
SENTENZA N. 135 ANNO 2006 .....	346
SENTENZA N. 39 ANNO 2006 .....	349
ORDINANZA N. 9 ANNO 2006 .....	353
SENTENZA N. 409 ANNO 2005 .....	355
SENTENZA N. 282 ANNO 2005 .....	359
SENTENZA N. 264 ANNO 2005 .....	363
SENTENZA N. 291 ANNO 2003 .....	369
SENTENZA N. 26 ANNO 2003 .....	373
SENTENZA N. 446 ANNO 2002 .....	376
SENTENZA N. 374 ANNO 2002 .....	380
SENTENZA N. 29 ANNO 2002 .....	384
ORDINANZA N. 327 ANNO 2001 .....	390
ORDINANZA N. 219 ANNO 2001 .....	392
SENTENZA N. 525 ANNO 2000 .....	394
SENTENZA N. 419 ANNO 2000 .....	397
SENTENZA N. 393 ANNO 2000 .....	405
SENTENZA N. 374 ANNO 2000 .....	412
SENTENZA N. 416 ANNO 1999 .....	415
SENTENZA N. 330 ANNO 1999 .....	421
SENTENZA N. 229 ANNO 1999 .....	427
SENTENZA N. 432 ANNO 1997 .....	431
SENTENZA N. 417 ANNO 1996 .....	434
SENTENZA N. 390 ANNO 1995 .....	438
SENTENZA N. 397 ANNO 1994 .....	441
SENTENZA N. 402 ANNO 1993 .....	445
SENTENZA N. 455 ANNO 1992 .....	449
SENTENZA N. 573 ANNO 1990 .....	453
SENTENZA N. 155 ANNO 1990 .....	455
SENTENZA N. 822 ANNO 1988 .....	461
SENTENZA N. 123 ANNO 1988 .....	464
SENTENZA N. 349 ANNO 1985 .....	473
SENTENZA N. 118 ANNO 1957 .....	481

**GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO .... 486**

CAUSA STEFANETTI E ALTRI c. ITALIA .....	486
CAUSA ANNA DE ROSA E ALTRI c. ITALIA .....	508

CAUSA ARRAS E ALTRI C. ITALIA .....	529
CAUSA AGRATI ED ALTRI c. ITALIA.....	544
CAUSA MAGGIO E ALTRI c. ITALIA .....	559
AFFAIRE BORTESI ET AUTRES c. ITALIE.....	574
AFFAIRE SCM SCANNER DE L'OUEST LYONNAIS ET AUTRES c. FRANCE .....	581
AFFAIRE SCORDINO c. ITALIE (No 1) .....	592
AFFAIRES OGIS-INSTITUT STANISLAS, OGEN ST. PIE X ET BLANCHE DE CASTILLE et autres c. FRANCE .....	641
AFFAIRE FORRER-NIEDENTHAL c. ALLEMAGNE.....	660
AFFAIRE ZIELINSKI ET PRADAL ET GONZALEZ ET AUTRES c. FRANCE .....	671
AFFAIRE NATIONAL & PROVINCIAL BUILDING SOCIETY, LEEDS PERMANENT BUILDING SOCIETY ET YORKSHIRE BUILDING SOCIETY c. ROYAUME-UNI.....	693
AFFAIRE PAPAGEORGIOU c. GRÈCE.....	724
AFFAIRE RAFFINERIES GRECQUES STRAN ET STRATIS ANDREADIS c. GRÈCE .....	737

## SCHEDA DI LETTURA

**SOMMARIO:** 1. La legge di interpretazione autentica e i requisiti per la sua adozione alla luce della giurisprudenza costituzionale. – 2. L'interpretazione autentica nella giurisprudenza della Corte EDU. – 3. L'interpretazione autentica e l'autentica intenzione del legislatore. – 4. La legge di interpretazione autentica e la separazione dei poteri. – 5. L'interpretazione autentica tra legislatore e giudice: alcuni problemi di approccio operativo.

### **1. LA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA E I REQUISITI PER LA SUA ADOZIONE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.**

Partendo, in linea di principio, dall'assunto che la norma di interpretazione autentica possa essere adottata *solo* per ovviare ad una situazione di grave incertezza normativa o a forti contrasti giurisprudenziali, si sarebbe tentati di concludere che il legislatore sarebbe abilitato ad intervenire solamente al ricorrere di siffatti eventi, tali da giustificare, di conseguenza, l'esegesi legislativa.

Tuttavia, nell'affermare ciò si rischierebbe di approcciare alla tematica dell'interpretazione autentica secondo un criterio approssimativo, non considerando la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi interpretative, attraverso la quale, seppur con esiti variabili<sup>1</sup>, i giudici delle leggi sono giunti a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo<sup>2</sup>, e quindi, retroattivo<sup>3</sup> del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa<sup>4</sup> o di anfibologie giurisprudenziali<sup>5</sup>, ovvero nei casi in cui il legislatore si limiti a selezionare uno dei possibili

---

<sup>1</sup> La giurisprudenza costituzionale in materia di leggi di interpretazione autentica è stata definita da alcuni come "labirintica" (cfr. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, 1, 64 ss.); da altri, invece, come "rapsodica" (cfr. G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, 144); ed, infine, da altri ancora né è stata sottolineata la tendenza – per l'andamento a tratti sinusoidale – a raffigurare una sorta di "Torre di Babele" (cfr. L. ANTONINI, *Nella «Torre di Babele» della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica: un caso particolare in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 1997, 924).

<sup>2</sup> Sulla pluralità degli usi delle leggi di interpretazione autentica, v. A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisioni con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, in *Quaderni di Nomos*, 1989, 81 ss. Cfr., anche, A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, cit., 67. Parla, inoltre, di "legislatore onnipotente" ID., ne *La legge interpretativa e i suoi giudici: strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003, 317.

<sup>3</sup> Nel senso di ritenere la retroattività delle leggi di interpretazione autentica come frutto di un equivoco, v. F. SATTA, *Irretroattività della legge*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, 5. Nel senso che la retroattività delle leggi interpretative deriva da una consuetudine *contra legem* alla luce dell'art. 11 preleggi, a mente del quale "la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo", si veda A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 149 ss.

<sup>4</sup> Corte cost. n. 15 del 2012, in cui la Corte - pur ribadendo il proprio consolidato orientamento per il quale la norma di interpretazione autentica non può dirsi illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato che rappresenti una delle possibili letture del testo originario (così, anche, sentenze nn. 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), intervenendo in un quadro di "situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo" o per "ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore" – si spinge oltre. Chiarisce, infatti, che ben può il legislatore emanare norme retroattive, di interpretazione autentica, "purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU". In tal senso, anche sentenze nn. 156 del 2014, 170 del 2013, 264 del 2012, 78 del 2012.

<sup>5</sup> Cfr. F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur.it.*, 1907, IV, 310, per il quale "perché una legge interpretativa possa essere utile occorre sempre una condizione, necessaria però non sufficiente, e cioè che la legge anteriore da interpretare sia oscura, o, in altre parole, tale che, secondo i sussidi ordinari dell'interpretazione scientifica, sia impossibile determinarne con certezza il significato". In senso contrario, A. AMORTH, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1958, 1, 76. A tal riguardo, si veda G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1990, 91, secondo il quale è corretto parlare di

significati che possono ricavarsi dalla disposizione interpretata (rimenando entro i possibili confini interpretativi)<sup>6</sup>, ma anche nell'ipotesi in cui il legislatore intervenga per contrastare un orientamento giurisprudenziale<sup>7</sup> (c.d. diritto vivente) sfavorevole, sempre che l'opzione ermeneutica prescelta rinvenga il proprio fondamento nella cornice della norma interpretata<sup>8</sup>. Così intesa, l'incertezza normativa cui il legislatore cercherebbe di far fronte mediante l'intervento esegetico potrebbe articolarsi nella diversa accezione (oggettivo contrasto giurisprudenziale) *oggettiva* ovvero *soggettiva* (indesiderato indirizzo giurisprudenziale)<sup>9</sup>.

Invero, la Corte costituzionale rinviene il fondamento dell'adozione dello strumento legislativo interpretativo nella sussistenza di contrasti giurisprudenziali che diano luogo ad incertezza applicativa della norma ad oggetto ovvero nel consolidamento di uno specifico orientamento giurisprudenziale, la cui cifra caratteristica sarebbe da rintracciarsi nella contrarietà a quanto disposto dal legislatore, costretto, al fine di imporre la propria interpretazione, ad un intervento correttivo.

A seguito di un iniziale orientamento in cui si era tentato di tracciare – seppure a grandi tratti – i contorni della norma di interpretazione autentica, ricercandone gli elementi costituzionalmente necessari affinché la norma potesse considerarsi legittima<sup>10</sup>, è possibile riscontrare come, in un secondo momento, il giudice delle leggi si allontani dalla questione della specifica natura<sup>11</sup> da

---

interpretazione autentica solo in presenza di “concreti dubbi e oscillazioni interpretative”, in mancanza dei quali si ha piuttosto la sostituzione di una norma ad un'altra.

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost. sentenze nn. 227 del 2014, 209 del 2010, 24 del 2009, 170 del 2008 e 234 del 2007.

<sup>7</sup> Cfr. A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enc. giur.*, VIII, 1961, 1007. Sulla possibilità per il legislatore di intervenire in via interpretativa anche nell'ipotesi di diritto giurisprudenziale consolidato amplia, di fatto, la sua sfera d'azione, v. A. PUGIOTTO, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur.cost.*, 1999, 2093.

<sup>8</sup> Così, Corte cost. n. 271 del 2011, in cui emerge quale sia la reale portata della legge di interpretazione autentica, ed, in particolare, si chiarisce che “il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze nell'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007)”. La Corte, tuttavia, non si limita ad individuare le circostanze giustificative dell'adozione di tali norme, sottolineando anche la sussistenza di una serie di limiti all'efficacia retroattiva di tali leggi, limiti che il giudice di legittimità costituzionale definisce come “valori di civiltà giuridica”, quali “il rispetto del principio di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (Corte cost. n. 397 del 1994). Nello stesso senso, più di recente, Corte cost. nn. 69 del 2014, 308 e 103 del 2013. Interessante, in particolare, è il ragionamento ricostruito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 209 del 2010, nella quale, nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge - di interpretazione autentica - provinciale urbanistica della Provincia di Bolzano, evidenzia che, nella fattispecie, “l'irragionevolezza risiede nella circostanza che il legislatore è intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme “interpretate” offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. In tal modo non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alternano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto de cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive”.

<sup>9</sup> Cfr. M. MANETTI, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in AA. VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 5 ottobre 2000, a cura di A. ANZON, Torino, 2001, 39-40.

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora “la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili ambiguità o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale”. In tal senso, anche, le sentenze nn. 376 del 1995 e 233 del 1988.

<sup>11</sup> A tal proposito, evocativa è l'espressione utilizzata da A. GARDINO CARLI, *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 30, la quale configura il tentativo della Corte di tratteggiare una fisionomia

riconoscere alle leggi interpretative, quali norme effettivamente interpretative ovvero innovative criptoretroattive<sup>12</sup>, concentrandosi piuttosto sulla ricerca del loro presupposto giustificativo.

È possibile, quindi, scorgere, ancorchè con un andamento tutt'altro che univoco, un momento in cui la Corte sembrerebbe sottolineare l'esigenza che sussistano determinati requisiti affinché la norma interpretativa possa dirsi ragionevolmente posta<sup>13</sup>, per poi passare quasi ad affermarne la portata "accessoria" (*occasio legis*<sup>14</sup>) degli stessi rispetto alla legge, la cui mancanza non condurrebbe necessariamente in modo automatico a farne dichiarare l'illegittimità costituzionale<sup>15</sup>.

Sembra, dunque, ormai essere destinato a rimanere sullo sfondo il dibattito<sup>16</sup> in ordine alla natura dichiarativa<sup>17</sup> ovvero decisoria<sup>18</sup> della norma di interpretazione autentica, o ancora alla concezione della legge di interpretazione autentica come una fattispecie complessa<sup>19</sup>, composta

---

tipica della legge di interpretazione autentica come una "meteora nel cielo nella giurisprudenza [della Corte costituzionale], luminosa all'inizio e poi sempre più appannata".

<sup>12</sup> In tal senso, tra le altre, Corte cost. n. 234 del 2007, nella quale il giudice delle leggi è chiaro nell'affermare che "Premesso che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, la norma censurata, ove considerata espressione di funzione di interpretazione autentica, non può considerarsi lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, atteso che essa si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario ...". Così anche Corte cost. nn. 274 del 2006, 291 del 2003, 374 del 2002, 525 del 2000, 299 del 1999, 6 del 1994. Più di recente, si vedano le sentenze nn. 78 del 2012, 93 e 41 del 2011, 74 del 2008.

<sup>13</sup> Per l'affermazione che tali requisiti sono indefettibili nella normale struttura delle leggi di interpretazione autentica, con la conseguenza che la mancanza non può che comportarne l'incostituzionalità, v. A. BATTAGLIA, *La legittimità costituzionale della interpretazione autentica. A proposito di giudici di Assise*, in *Giur.pen.*, 1953, I, 3.

<sup>14</sup> Si rinvia a E. LIBONE, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 127. In tal senso, si veda Corte cost. n. 123 del 1988, nella quale il giudice delle leggi, dopo aver ribadito che la legge di interpretazione autentica non si distingue dalla legge innovativa con efficacia retroattiva, conclude che l'assenza di un previo contrasto giurisprudenziale ovvero la presenza di un orientamento di legittimità di segno opposto non inferisce *ex se* l'illegittimità costituzionale della norma, in quanto "... l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali discordanti ... non può considerarsi un presupposto indispensabile di legittimità dell'intervento che, in base a scelte politico-discrezionali, decisa di imporre *erga omnes* un certo significato normativo di precedenti disposizioni". E esso, semmai, stando alle parole della Corte, può costituire "un indice di riconoscimento della legge come interpretativa".

<sup>15</sup> Cfr. G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., 118, parla, al riguardo, di limiti "non operativi" nel sindacato di legittimità costituzionale, in quanto il giudice delle leggi giudica le leggi di interpretazione autentica sotto il più ampio profilo della ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

<sup>16</sup> Per una ricostruzione delle differenti tesi dottrinarie in materia, si veda, tra gli altri, C. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giuridici*, Roma, 1942.

<sup>17</sup> Al riguardo, v. F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, Napoli, 1909 e ID., *Sui criteri fondamentali per stabilire il carattere interpretativo di una legge*, in *Riv.dir.pub.*, 1911, II, 561. Secondo la teoria dichiarativa, in particolare, la legge di interpretazione autentica si limita a dichiarare il contenuto già espresso nella legge interpretata. Essa ha, dunque, valore ricognitivo, e la sua retroattività è solo "apparente" poichè ciò che trova applicazione è solo la legge interpretata.

<sup>18</sup> Cfr. F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, cit., 305. Secondo la tesi decisoria, la legge di interpretazione autentica impone un'interpretazione giuridica obbligatoria al contenuto della legge interpretata. Ne deriva che la retroattività è insita nella portata stessa della legge interpretativa. Quest'ultima, quindi, ha carattere precettivo, in quanto impone che la disposizione contenuta nella legge interpretata si interpreti secondo il significato datone nella legge di interpretazione autentica. Così intesa, è possibile sussumere le leggi interpretative nella categoria delle metanorme (cfr. R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2004, 89).

<sup>19</sup> In tal senso, anche la giurisprudenza costituzionale ha più volte chiarito che – fermo restando che sono interpretative "quelle norme obiettivamente dirette a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero a escludere o a enucleare uno dei sensi fra quelli ragionevolmente ascrivibili alla norma interpretata" – la norma di interpretazione autentica deriva da un rapporto tra norme, in cui la norma interpretante si salda con la norma interpretata, dando luogo ad un "precepto normativo unitario" (così, Corte cost. nn. 132 del 2008 e, più risalenti, 311 e 94 del 1995, 397 del 1994, 424 del 1993, 455 del 1992).

dalla norma interpretante e dalla norma interpretata (c.d. tipicità strutturale<sup>20</sup>), ovvero alla prospettazione della stessa come espressione del normale esercizio della funzione legislativa<sup>21</sup>.

Ciò nondimeno, occorre rammentare come l'interpretazione autentica – sebbene pacificamente ammessa nell'ordinamento nazionale<sup>22</sup> - non abbia trovato mai espressa formulazione nel dettato costituzionale, contrariamente a quanto accadeva nell'ordinamento pre-repubblicano, laddove era lo stesso Statuto albertino che all'articolo 73 proclamava - in ossequio all'antico brocardo latino *cuius est condere eius est interpretari* - che "L'interpretazione della legge in modo per tutti obbligatorio spetta esclusivamente al potere legislativo"<sup>23</sup>.

Al riguardo quindi, in assenza di specifica previsione costituzionale, è evidente lo sforzo che il giudice costituzionale, seppur con un atteggiamento favorevole<sup>24</sup> nei riguardi del fenomeno legislativo interpretativo, censurato solo nei casi di patente *abnormità*<sup>25</sup>, ha tentato di condurre nel

---

<sup>20</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur.cost.*, 1964, 776; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica legislativa*, Milano, 1997, 170. Secondo tale tesi, la legge di interpretazione autentica sarebbe in autonoma rispetto alla legge interpretata, con la conseguenza che un'eventuale abrogazione della legge interpretativa non inciderebbe su quella interpretata, mentre, al contrario, qualsiasi vicenda modificativa o abrogativa riguardante la legge interpretata avrebbe degli effetti inevitabili su quella che ne propone l'interpretazione autentica.

<sup>21</sup> Secondo tale tesi, anche le leggi di interpretazione autentica sarebbero frutto dell'esercizio ordinario della potestà legislativa, al pari delle leggi ordinarie, con la conseguenza che i rapporti tra legge di interpretazione autentica e legge interpretata sarebbero regolati dal criterio cronologico, con conseguente irretroattività della legge di interpretazione autentica, salva diversa previsione. Così, v. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 189 ss.; A. AMORTH, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv.trim.dir.dir.pubbl.*, 1958, 62 ss. *Contra*, R. QUADRI, *Applicazione della legge in generale*, in *Commentario al cod.civ.*, SCIALOJA, BRANCA (cur.), *Disposizioni sulla legge in generale artt. 10-15*, Bologna-Roma, 1974, 153.

<sup>22</sup> Si fa rinvio a Corte cost. n. 118 del 1957, nella quale il giudice delle leggi afferma che le leggi interpretative "e come tali retroattive" sono costituzionalmente legittime, in quanto sono, tra l'altro, "comunemente ammess(e) da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e Stato democratico"; peraltro, il fatto di non essere espressamente previste nel testo costituzionale non ne costituisce una preclusione, ma, semmai, sta a significare la mancanza "di qualsiasi limitazione al riguardo". In tal senso, cfr. anche M. LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1952, 108. *Contra*, M. ZINGALES, *Aspetti peculiari dell'attuale legislazione*, in *Foro amm.*, 1980, 9-10.

<sup>23</sup> Tale potestà del legislatore non è nuova nel panorama storico. Forme, anche più accentuate, di attribuzione della facoltà interpretativa della legge allo stesso autore materiale della stessa era previste, ad esempio, nell'età romana postclassica in cui Giustiniano rivendicava, in qualità di imperatore, sia la funzione propriamente legislativa che quella interpretativa, con la conseguenza che chiunque avesse scritto libri giuridici sulle legge da lui emanate sarebbe stato punito con la pena dei falsari (cfr. F.C. SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, trad.it. di V. SCIALOJA, I, Torino, 1886, 175-176 e 310-311). Analoga sanzione era irrogata al tempo di Pietro il Grande nel 1722 qualora i giudici si fossero discostati dall'interpretazione letterale della legge (cfr. H. TROYAT, *Pietro Il Grande*, Milano, 1981, 302). Più di recente, si affermava un istituto considerato dalla dottrina maggioritaria come l'antecedente privilegiato dell'interpretazione autentica, ossia il *referé legislatif*. Quest'ultimo, introdotto nella Francia post-rivoluzionaria, consisteva nella richiesta da parte dell'organo giudiziario all'organo legislativo di un parere sulla corretta interpretazione del contenuto normativo di una disposizione. In particolare, esso prevedeva che, quando su una medesima questione si fossero pronunciati due tribunali in due giudizi successivamente cassati e qualora un terzo tribunale, adito per rinvio da parte della Corte di Cassazione, si fosse pronunciato conformemente ai primi due, la questione avrebbe dovuto essere sottoposta al Corpo legislativo, che avrebbe emanato un decreto vincolante per la Cassazione. Tale istituto, dopo essere stato abolito nel 1828, fu reintrodotta con talune modifiche nel 1837. Cfr., sul punto, G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, 1969, V, 120 ss; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, I, 2, Milano, 1980, 249-250.

<sup>24</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, cit., 66.

<sup>25</sup> Si fa riferimento a Corte cost. n. 155 del 1990, con la quale la Corte sanziona la norma impugnata in quanto di natura pseudo interpretativa, e quindi, innovativa, proseguendo nel senso che "... va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente." Per un commento della pronuncia,

corso degli anni, enumerando taluni limiti all'esercizio della funzione legislativa in chiave interpretativa affinché lo stesso non si trasformi in abuso<sup>26</sup> a danno del potere giudiziario<sup>27</sup>. In tal modo, la Corte costituzionale ha ricondotto le leggi interpretative nel solco delle leggi retroattive<sup>28</sup> e, quindi, ha enunciato una serie di limitazioni a sostegno del carattere straordinario dell'esegesi legislativa. Si tratta, in primo luogo, del principio di intangibilità del giudicato<sup>29</sup> che – ancorché non costituzionalizzato<sup>30</sup> – costituisce corollario naturale del principio di separazione di poteri<sup>31</sup> e dell'obbligo di osservanza delle reciproche attribuzioni istituzionali<sup>32</sup>, nonché del divieto di ingerenza da parte del potere legislativo nei giudizi in corso al fine di indirizzarne l'esito<sup>33</sup>. D'altra parte, è compito arduo per il giudice comune dimostrare come la lettera testuale della norma

---

si veda M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur.cost.*, 1990, 966.

<sup>26</sup> Sulla configurabilità, nell'ambito del sindacato di legittimità costituzionale, di una sorta di vizio di eccesso di potere legislativo, v., *ex plurimis*, C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur.it.*, 1949, I, 1, 459 ss.; F. MODUGNO, *Eccesso di potere*, in *Enc.it.*, XII, Roma, 1988; V. CARBONE, *Un'occasione perduta: il mancato riconoscimento del c.d. eccesso di potere legislativo*, in *Corr.giur.*, 1987, 498 e, più di recente, E. ALBANESI, *La legge di interpretazione autentica come oggetto di sindacato di legittimità costituzionale e di interpretazione meta testuale da parte dei giudici comuni*, *Relazione al seminario annuale organizzato dall'Università di Genova "L'interpretazione giuridica"*, 14 dicembre 2007, 10-11. *Contra*, A. PIZZORUSSO, *Il controllo della Corte Costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv.trim.dir. proc.civ.*, 1986, 800 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 130. Significativo, in tal senso, il contributo di A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed «eccesso di potere legislativo»*, in *Giur.cost.*, 1995, 3729, per il quale il mancato utilizzo di tale particolare istituto da parte della Corte costituzionale nell'ambito del sindacato di costituzionalità rappresenta – più che una netta e chiara avversione – una forma di ritrosia terminologica.

<sup>27</sup> A tal riguardo, si veda G. BERTI, *Interpretazione autentica come volontà legislativa*, in *Corr.giur.*, 1990, 591, per il quale la prova dell'avvenuta interferenza legislativa è “di difficile o quasi impossibile dimostrazione”.

<sup>28</sup> In tal senso, vedi, tra gli altri, M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, 928-929; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 311 ss.; E. CASTORINA, *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Corte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, in *Le Regioni*, 1990, 1745; A. GARDINO CARLI, *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in *AA.VV.*, *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 20. Più in particolare, L. PALADIN (*Appunti sul principio di irretroattività delle leggi, in il foro amministrativo*, 1959, 947-947) chiarisce come le leggi di interpretazione autentica siano retroattive “per loro stessa natura” o “naturalmente retroattive, differenza delle altre leggi che sono naturalmente irretroattive”. In senso critico sulla automatica retroattività delle leggi di interpretazione autentica, le quali, piuttosto, sarebbero espressive della mera volontà della legge di “interpretare (non di retroagire)”, v. A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giur.cost.*, 2008, 2751, e più ampiamente, ID., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003, ed, ancora, G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive e possibili ragioni della loro incostituzionalità*, in *Giur.cost.*, 2012, 1077.

<sup>29</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990, 38.

<sup>30</sup> Si fa riferimento alla relazione di Piero Calamandrei alla Commissione Forti in G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, 604.

<sup>31</sup> Cfr., tra gli altri, G. SILVESTRI, *Poteri dello stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, 1985, 702; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc.giur.*, 1990; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss.Dig.it.*, XIII, Torino, 1966, 472 ss.

<sup>32</sup> Significativa è l'espressione di R. GUASTINI, *Il giudice e la legge. Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 1995, 26, il quale efficacemente evidenzia come “una riserva di competenza a favore di un certo potere non è altro che un insieme di divieti rivolti agli altri poteri dello Stato”.

<sup>33</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisioni con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e preconstituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, cit., 1989, 123, il quale evidenzia la necessità per cui il giudice decida “senza che siano state apportate modificazioni al tessuto normativo, con artificiose imputazioni *ex post*”. In senso, anche Corte cost. n. 93 del 2011, con la quale la Corte ribadisce che “... Con riguardo al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario ... la retroattività della norma ... reca un *vulnus* alle stesse, quando travolge gli effetti delle pronunce divenute irrevocabili (tra le più recenti, sentenze n. 209 del 2010, n. 364 del 2007) e, comunque, nel caso in cui la disposizione non stabilisce una regola stratta, ma mira a risolvere specifiche controversie (*ex plurimis*, sentenza n. 94 del 2009), risultando diretta ad incidere sui giudizi in corso, per determinarne gli esiti (sentenza n. 170 del 2008)”.

interpretativa sia talmente particolareggiata da incidere sulle controversie sottoposte al proprio esame, costituendo per lui una sorta di onere di *probatio diabolica*<sup>34</sup>.

In linea di principio, dunque, la Corte evidenzia la potenzialità retroattiva delle leggi di interpretazione autentica – la cui legittimità è ammessa nell’ordinamento costituzionale nazionale, con l’unico limite dell’art. 25, comma secondo, Cost. in materia penale – nella prospettiva, però, di preservazione dei principi di certezza del diritto<sup>35</sup> e di legittimo affidamento<sup>36</sup> dei cittadini, da considerarsi come principi di “civiltà giuridica”. Pertanto, l’intervento legislativo interpretativo sembra essere ammissibile nella misura in cui, sebbene destinato ad incidere sulle posizioni giuridiche soggettive dei singoli, sia tale da garantire una compensazione ragionevole allo svantaggio arrecato. Ed è proprio sulla ragionevolezza<sup>37</sup> della norma interpretativa che sembra fondarsi il nucleo del sindacato di legittimità costituzionale cui aspira il giudice delle leggi. Al fine di risultare costituzionalmente legittima, l’esegesi normativa, infatti, dovrebbe essere *ragionevolmente* giustificata da motivi imperativi di interesse generale<sup>38</sup>, di modo da bilanciare l’effetti retroattivi anche a danno dei diritti acquisiti dai soggetti interessati<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, cit., 74.

<sup>35</sup> Sul punto, v. A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto (profili applicativi)*, in *Enc. Dir.*, VI, Roma, 1988; A. PIZZORUSSO, P. PASSAGLIA, *Constitution et sécurité juridique: Italie*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1999, 199 ss.

<sup>36</sup> Cfr. Corte cost. n. 166 del 2012, nella quale la Corte specifica che, in via generale, “non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti” purchè “tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto”. Così, anche, più di recente, sentenze nn. 277 del 2012, 92 del 2013 e 170 del 2013.

<sup>37</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per i giudici a quibus*, cit., 2756.

<sup>38</sup> Si fa riferimento, in particolare, a quelle specifiche ragioni giustificative per le quali è consentito al legislatore intervenire in materia civile con una disciplina normativa a carattere retroattivo. Si tratta – come specificato dalla stessa Corte costituzionale – di determinazioni rimesse alla discrezionalità interna degli Stati, considerato che “le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali” (cfr. sent. 1 del 2011). Si veda, *amplius*, Corte cost. n. 191 del 2014, nella quale il giudice delle leggi chiarisce che “in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una disciplina innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall’art. 6 della Convenzione, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia” (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia; 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia).” Ne consegue che tali circostanze devono essere «trattate con la massima circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia), in particolare quando l’intervento legislativo finisca per alterare l’esito giudiziario di una controversia (sentenza 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia).” Così, anche sent. n. 170 del 2013. È la stessa Corte costituzionale poi che specifica, in talune pronunce, richiamando a tal fine la giurisprudenza europea, cosa debba intendersi per “motivi imperativi di interesse generale”, che possono legittimare l’intervento legislativo retroattivo, affermando, quindi, che questi ultimi possono sostanziarsi in “specifiche condizioni, fra le quali la sussistenza di “ragioni storiche epocali” o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito), o di «riaffermare l’intento originale del Parlamento» (sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institu Stanislas e altri contro Francia)”. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e di quella della Corte di Strasburgo in tema di leggi di interpretazione autentica e, specificatamente, per una disamina dei “motivi imperativi di interesse generale”, v., tra gli altri, R. CAPONI, *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le Corti*, in *Giur.cost.*, 2011, 3753 ss; M. MASSA, *Difficoltà di dialogo. Ancora sulle divergenze tra Corte costituzionale e Corte europea in tema di leggi interpretative*, in *Giur.cost.*, 2012, 167 ss.

<sup>39</sup> In tal senso, la Corte costituzionale chiarisce come la nozione di ragionevolezza sia, in realtà, comprensiva della più ampia necessità per lo Stato di assicurare il rispetto della cornice finanziaria statale, anche alla luce degli obblighi imposti in sede sovranazionale, potendo, in tal modo, raggiungere finalità perequative favorevoli, senza che ciò si traduca necessariamente in una violazione del principio di affidamento e della sicurezza giuridica. Cfr. Corte cost. sentenze nn. 74/2008, 282/2005 e 6/1994.



Dunque, il giudice delle leggi sembra operare sulle norme in questione un sindacato a “maglie larghe”, nell’ambito del quale fa applicazione dell’art. 3 Cost., non già, però, nel senso del generale principio di uguaglianza, ma, più precisamente, quale generatore del canone della ragionevolezza<sup>40</sup>; un controllo, questo, volto ad indagare l’aderenza della norma *interpretante* alla norma *interpretata*, di modo da individuare l’eventuale innovatività.

## 2. L’INTERPRETAZIONE AUTENTICA NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU.

Così come accade entro i confini nazionali, parimenti la Corte di Strasburgo<sup>41</sup> si è trovata più volte ad affrontare la tematica della legge interpretativa, giungendo a riscontrarne l’illegittimità laddove la stessa venga utilizzata dallo Stato quale strumento d’intromissione nel corretto svolgimento dell’amministrazione della giustizia, in violazione quindi dell’art. 6, par. 1, CEDU<sup>42</sup>, al fine di ricavarne un esito favorevole. In tal senso, il giudice europeo sembra operare un bilanciamento tra i motivi di interesse generale<sup>43</sup>, adottati dallo Stato a giustificazione dell’atto

---

<sup>40</sup> Sul controllo di ragionevolezza, v., tra gli altri, A. ANZON, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, 31 ss.; nonché, per una completa disamina della produzione scientifica e dell’evoluzione giurisprudenziale in tema di principio di ragionevolezza, si veda G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; F. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi*, in AA.VV., *La funzione legislativa oggi*, M. RUOTOLO (cur.), Napoli, 2007.

<sup>41</sup> In tema di leggi interpretative, si vedano, tra le altre, CO.D.U., *Arras e al. c. Italia*, sentenza 14 febbraio 2012; *De Rosa e al. c. Italia*, 11 dicembre 2012; *Maggio e al. c. Italia*, 31 maggio 2011; *Affaires Ogis-Institut Stanislas, Oges St. Pie X et Blanche de Castille e al. c. Francia*, 27 maggio 2004; *Forrere Niedertal c. Germania*, 25 maggio 2002; *Affaire National Provincial Building Society, Leeds permanente Building Society c. Romania*, 23 ottobre 1997; *Smith and Grady c. Regno Unito*, 25 luglio 2000; *Raffineries Grequeques Stran et Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994. Per una ricostruzione completa della giurisprudenza europea in tema di retroattività della legge, si veda *La retroattività della legge nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, a cura di R. NEVOLA, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), ottobre 2013.

<sup>42</sup> Con riguardo al rispetto del principio dell’equo processo, di cui al suddetto articolo, la Corte costituzionale ha specificato come al legislatore non è precluso, in linea di principio, “... emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012)” (sent. n. 156 del 2014). Ed ancora “... con riguardo all’art. 6 della CEDU, si deve osservare che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull’amministrazione della giustizia ... non ha inteso enunciare un divieto assoluto d’ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali ... La regola di diritto ... è che «Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall’articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d’interesse generale, all’ingerenza del legislatore nell’amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L’esigenza della parità delle armi comporta l’obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte» ... se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d’influencare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto.” (sent. n. 257 del 2011). Peraltro, in un precedente arresto giurisprudenziale, il giudice costituzionale – richiamando la nutrita giurisprudenza europea sul punto – procede ad una sorta di elencazione dei motivi legittimanti l’intervento legislativo interpretativo e, quindi, retroattivo, affermando che lo stesso deve considerarsi ragionevole laddove sia determinato da ragioni storiche epocali ovvero qualora sia necessario porre rimedio imperfezione tecnica della legge interpretata, offrendo un’interpretazione maggiormente rispondente alla *voluntas legislatoris* (così, sent. n. 1 del 2011, che richiama a sua volta la precedente sent. n. 311 del 2009). Più in generale, in ordine ai limiti alla retroattività delle norme interpretative, in ossequio al principio del giusto processo di cui all’art. 6 CEDU, cfr. Corte cost. sentenze nn. 308/2013, 170/2013 e 78/2012.

<sup>43</sup> Con riguardo a questi ultimi, la Corte EDU sottolinea come il fatto che la legge interpretativa sia determinata da politiche economiche stringenti non sia sufficiente a farla ritenere legittima, in particolare affermando che “... Il rispetto per lo Stato di diritto e la nozione di equo processo impongono che qualsiasi motivazione addotta per giustificare tale misura sia trattata con il massimo grado di circospezione possibile (si veda, *Stran Greek Refineries*,

normativo interpretativo, e le posizioni soggettive dei singoli incise dallo stesso; bilanciamento, questo, che si risolve non sempre a vantaggio delle scelte di politica nazionale. Sono diversi, infatti, i casi in cui la medesima questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale italiana e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>44</sup>, e con approdi argomentativi differenti, a seconda della specifica prospettiva d'elezione.

Invero, il sindacato della Corte europea sembra connotarsi per una maggiore flessibilità operativa, nel senso di voler privilegiare un approccio metodologico informato ad una valutazione casistica delle questioni sottoposte e, quindi, ad una ponderazione concreta degli interessi coinvolti, prescindendo così – almeno in linea teorica – da considerazioni sistematiche incentrate sul dato ordinamentale. La riprova di ciò sta nel fatto che – come anticipato – il giudice convenzionale tende a riconoscere prevalenza ai diritti soggettivi quesiti, superando le obiezioni statali fondate sulla sussistenza di interessi d'ordine pubblico, laddove l'intervento dello Stato sia tale da ingerire (retroattivamente) in senso sfavorevole sulle posizioni dei destinatari e non si dimostri ragionevolmente giustificato.

---

sopra citata, § 49). (...) La Corte ha precedentemente ritenuto che le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (si vedano *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006-V, e *Cabourdin c. Francia*, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006). [...] Quanto alla tesi del Governo secondo cui la legge era stata necessaria per ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, la Corte, pur accettando che ciò costituisse un motivo di interesse generale, non è convinta che esso fosse sufficientemente impellente da prevalere sui pericoli inerenti all'utilizzo di una normativa retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la definizione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato sia parte. In conclusione, lo Stato ha violato i diritti dei ricorrenti di cui all'articolo 6 § 1 intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole.” (CO.D.U., *Stefanetti e al. c. Italia*, sentenza del 15 aprile 2014, par. 39). Così, sempre con riguardo all'Italia, si vedano CO.D.U., *De Rosa e al. c. Italia*, 11 dicembre 2012, par. 52; *Agrati e al. c. Italia*, 7 giugno 2011, par. 64; e *Maggio e al. c. Italia*, 31 maggio 2011, par. 47, nella quale si evidenzia che non si possa immaginare come “... in quale modo il fine di rafforzare un'interpretazione soggettiva e parziale, favorevole a un ente dello Stato, quale parte nel procedimento, possa equivalere a una giustificazione dell'interferenza legislativa mentre il procedimento era pendente, in particolare quando tale interpretazione era stata ritenuta fallace nella maggioranza delle occasioni dai tribunali nazionali, compresa la Corte di Cassazione ...”.

<sup>44</sup> Si fa riferimento al noto caso delle c.d. “pensioni svizzere”, oggetto di pronuncia della Corte europea dei diritti dell'Uomo (*Maggio e al. c. Italia*, cit.) e della Corte costituzionale italiana. In particolare, il giudice costituzionale, con sentenza n. 264 del 2012, dopo aver riportato gli snodi argomentativi principali della sentenza EDU *Maggio*, chiarisce che “Il vincolo per la Corte, nel caso di specie, è costituito dalla applicazione che la Corte EDU ha operato, nella sentenza *Maggio*, dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, stabilendo che «benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel richiamato art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia». La Corte europea ha ritenuto di “non essere persuasa” del fatto che il motivo di interesse generale fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, e perciò ha concluso che, nel caso ad essa sottoposto, lo Stato ha violato i diritti dei ricorrenti ai sensi della citata disposizione convenzionale, intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole ...”, aggiungendo tuttavia che “... nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, come dianzi chiarito, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva”. Pertanto, giunge ad affermare la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale così prospettata in ragione della considerazione che, a differenza di quanto fa la Corte europea, la Corte costituzionale è tenuta ad compiere “... una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata”. Per un commento alla sentenza n. 264 del 2012, si veda, tra gli altri, G. SCACCIA, «*Rottamare» la teoria dei controlimiti?*, in *Quad.cost.*, 1/2013, 141-145.

### 3. L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA E L'AUTENTICA INTENZIONE DEL LEGISLATORE.

La trasformazione dell'ordinamento statale da entità organica volta al controllo unitario della realtà politico-territoriale alla strutturazione organizzata e funzionalmente dislocata del potere su più livelli di governo, attraverso l'attivazione di meccanismi di bilanciamento del potere attribuito ai diversi organi istituzionali, ha contribuito a snaturare un principio cardine dell'età premoderna, ossia la personalizzazione del potere legislativo, a favore della democratica affermazione dell'ufficio legislativo come organo, democraticamente eletto ed in continuo rinnovamento.

Pertanto, in considerazione dei mutamenti delle caratteristiche proprie del legislatore inteso come organo, sembrerebbe maggiormente aderente alla realtà sociale parlare di *voluntas legis*, piuttosto che di *voluntas legislatoris*<sup>45</sup>.

Allo stesso modo, sarebbe egualmente superata la tesi secondo la quale legittimato ad interpretare l'atto normativo sarebbe solo l'autore materiale dello stesso. Si tratta di una ricostruzione dottrinaia piuttosto risalente secondo la quale la reale intenzione racchiusa nella norma da interpretare sarebbe intellegibile al soggetto che materialmente ha contribuito alla sua formazione. Tuttavia, in considerazione della realtà costituzionale moderna, nella quale l'organo elettivo mostra sempre più la difficoltà di produrre norme a causa degli incerti equilibri politici che lo costringono ad un frequente ricambio della propria struttura, occorrerebbe abbandonare una siffatta tesi "personalista" del potere legislativo in favore di quella<sup>46</sup>, certamente più condivisibile, che guarda all'organo titolare del potere di produzione normativa<sup>47</sup>, intendendosi per tale anche il potere esecutivo, nell'esercizio della funzione normativa costituzionalmente riservata.

### 4. LA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA E LA SEPARAZIONE DEI POTERI.

Tratteggiate brevemente le fila del discorso circa la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo ermeneutico nella prospettiva della concreta prassi giurisprudenziale, occorre a questo punto analizzare un'altra questione, parimenti rilevante e sopra accennata, riguardante l'interpretazione della legge come mezzo attraverso il quale il potere legislativo ingerisce nell'ordinario esercizio del potere giudiziario<sup>48</sup>, mediante la ricostruzione del dibattito scientifico in ordine alla possibile prospettazione di rimedi, giurisdizionali e non, per evitare che siffatto strumento interpretativo venga utilizzato non già per dissipare una situazione di incertezza normativa, bensì per inserirsi nel corso dell'amministrazione della giustizia<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> A tal riguardo, si veda C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999, 632 ss; V. VELLUZZI, *Interpretazione sistematica e prassi giurisprudenziale*, Torino, 2002, 125 ss.

<sup>46</sup> Cfr. G. CASTELLANO, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Pol. Dir.*, 1971, 594; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., 245; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 14-15; P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale». Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, 1998, 58-59.

<sup>47</sup> Per una ricostruzione del dibattito dottrinario sul punto, v., tra gli altri, O. GIACCHI, *Formazione e sviluppo della dottrina dell'interpretazione autentica in diritto canonico*, Milano, 1935, 9 ss; E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Milano, 1971, 93 ss; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., 241 ss.

<sup>48</sup> Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in ordine alle possibili figure sintomatiche di interferenza del potere legislativo nell'esercizio di quello giudiziario, si veda A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 343.

<sup>49</sup> Già in una delle primissime decisioni in cui si pronunciò sulle leggi di interpretazione autentica (sent. n. 118 del 1957), la Corte chiariva che l'emanazione di tali norme non necessariamente comporta una lesione del principio di separazione dei poteri, in quanto "... non diversamente dalle altre leggi, anche la legge interpretativa innova all'ordine legislativo preesistente: il quid novi che essa introduce in tale ordine consiste nell'attribuire a certe norme anteriori un significato obbligatorio per tutti (con conseguente esclusione di ogni altra possibile interpretazione)".

Tale riflessione involve, più ampiamente, come evidenziato<sup>50</sup>, il problema della concreta allocazione del potere. Si tratta, infatti, di verificare il *quantum* di autonomia valutativa che residua in capo al giudice chiamato ad applicare la norma *reinterpretata*. A tal proposito, il giudice costituzionale non ha mancato di sottolineare come non si determini alcuna interferenza tra potere legislativo e potere giudiziario<sup>51</sup> in quanto questi operano su piani differenti<sup>52</sup> (l'uno, sul piano generale delle fonti; l'altro, sul piano della concreta applicazione della norma<sup>53</sup>); ciò nondimeno, è inevitabile che le norme di interpretazione autentica vadano ad incidere, con efficacia *retroattiva*, su posizioni soggettive dei singoli. È evidente che il *punctum dolens* si identificherebbe non tanto con l'impossibilità per il legislatore di intervenire a regolamentare fattispecie giuridiche previamente disciplinate, quanto con la verifica dei presupposti giustificativi di una tale modalità intromissiva.

In considerazione della capacità pacificamente riconosciuta alla norma interpretativa di incidere sulle legittime pretese dei soggetti, condizionandone gli esiti applicativi, non mancano nel dibattito dottrinario coloro i quali hanno tentato di rintracciare possibili rimedi attraverso i quali il giudice potrebbe far valere l'incisione nella sfera di attribuzione a lui riservata. In particolare, taluni hanno posto l'accento sulla possibilità per l'organo giudicante di sollevare conflitto di attribuzione<sup>54</sup> nei riguardi del legislatore, che sarebbe da prospettare non tanto in termini di *vindicatio potestatis* quanto di menomazione dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Altri, invece, hanno proposto la via della rimessione della relativa questione di legittimità costituzionale<sup>55</sup> dinanzi alla Corte costituzionale per la tutela dei diritti di azione e di difesa *ex artt.* 24 e 113 Cost. A ben guardare, è proprio quest'ultima strada che sarebbe ritenuta preferibile, data la posizione prevalente di considerare il conflitto di attribuzione da atto legislativo<sup>56</sup> come rimedio eccezionale<sup>57</sup> e residuale<sup>58</sup> rispetto alla questione di legittimità costituzionale da proporsi in via incidentale.

---

<sup>50</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 64

<sup>51</sup> Cfr. Corte cost. ord. n. 92 del 2014, nella quale la Corte ribadisce che, in linea di principio, l'intervento legislativo interpretativo non è *ex se* lesivo dell'art. 102 Cost., sotto il profilo dell'invasione della sfera giurisdizionale riservata alla magistratura, in quanto non è configurabile in capo al giudice "una esclusività nell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la potestas iudicandi, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della potestas medesima" (in tal senso, anche, sentenze nn. 15 del 2012 e 234 del 2007).

<sup>52</sup> Così, Corte cost. n. 303 del 2011, nella quale il giudice delle leggi chiarisce che "la sfera riservata al potere giurisdizionale non è violata quando il legislatore ordinario non tocca la potestà di giudicare, ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi". In tal senso, anche, sentenze nn. 170 del 2008, 234 del 2007, 274 del 2006, 432 del 1997, , 402 del 1992/397 del 1994 e ordinanze nn. 428 del 2006 e 263 del 2001.

<sup>53</sup> Cfr. Corte cost. n. 155 del 1990.

<sup>54</sup> Cfr., fra tutti, A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, cit., 40 ss; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 102; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 167-168. In senso critico, D. SPIAZZI, *Sulla possibilità, o meno, che il giudice di rinvio applichi una legge sopravvenuta che interpreta – autenticamente – la normativa precedente in senso difforme da quello che la Corte di cassazione aveva ritenuto esatto nel fissare il principio di diritto enunciato con la sentenza di annullamento*, in *Giur.it.*, 1981, I, 2, 447; S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in L. CARLASSARE (cur.), *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, 200-201.

<sup>55</sup> M. MANETTI, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 50-51.

<sup>56</sup> Ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 475 del 1999.

<sup>57</sup> Cfr. S. NICCOLAI, *Alla guerra si va come alla guerra*, in *Giur.it.*, 1996, 331 ss.

<sup>58</sup> In tal senso, cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 151-156; G. D'ALESSANDRO, *Evoluzione in tema di conflitti interorganici su atti legislativi*, in *Giur.it.*, 2000, 2003-2004; M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI, (cur.), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 365. Nel senso di ritenere sussistente una sorta di nesso di pregiudizialità tra la questione dedotta nel giudizio *a quo* e l'oggetto di ricorso per conflitto di attribuzione, v. N. ZANON, *Giudici, legislatore e "volontà parlamentare" di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitto di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giur.cost.*, 1992, 3286 ss; M.

D'altra parte, il conflitto di attribuzione potrebbe essere sollevato non tanto dal singolo giudice chiamato a dirimere la controversia nella quale si ritrova a fare applicazione della norma interpretativa limitativa del proprio potere - in capo al quale residuerebbe la più consona possibilità di accedere in via incidentale dinanzi alla Corte<sup>59</sup> - quanto dagli altri giudici, i quali più correttamente potrebbero lamentare la generale lesione della funzione loro costituzionalmente garantita.

Inoltre, proprio nel conflitto di attribuzione, sarebbe possibile individuare un vizio specifico della legge interpretativa, da configurarsi come "terzo" rispetto ai convenzionali vizi formali e sostanziali<sup>60</sup>, ossia il vizio di *incompetenza assoluta*. La prospettazione del conflitto di attribuzione consentirebbe inoltre al giudice costituzionale di svincolarsi dal rispetto del limite posto dall'art. 28 della legge n. 87 del 1953<sup>61</sup>, a mente del quale non è possibile per la Corte effettuare un sindacato sulle scelte politiche del legislatore, destinato ad operare più propriamente nell'ambito del controllo di costituzionalità delle leggi.

Peraltro, la configurazione di un tale vizio in sede di ricorso per conflitto di attribuzione consentirebbe ai giudici delle leggi di prendere posizione sulla natura interpretativa della norma e sulle possibili interferenze sul potere giudiziario, non potendo sottrarsi dal compito di stabilire a chi spetti la competenza di interpretare (autenticamente)<sup>62</sup>.

Non è mancato, poi, chi abbia valorizzato la *sedes* del giudizio di legittimità costituzionale individuando come *parametro interposto* proprio la legge interpretata<sup>63</sup>, funzionale alla valutazione della coerente tenuta della norma di interpretazione autentica con il fine che la stessa si prefigge e, più specificatamente, con il contenuto da interpretare. Così intesa, la legge *interpretata* consentirebbe di operare un raffronto con la legge che si propone di interpretazione autentica e di ravvisare, in caso di difformità tra il contenuto *interpretato* e quello *interpretante*, il vizio di eccesso di potere legislativo<sup>64</sup>.

Di sicuro rilievo e ricca di spunti suggestivi è la ricostruzione di chi ha sottolineato la necessità di promuovere un proficuo dialogo tra il giudice comune e la Corte costituzionale: il primo chiamato a valutare l'astratta idoneità interpretativa della norma che si pone come tale<sup>65</sup>, attraverso la disamina degli elementi esteriori (rubrica, titolo, autoqualificazione ...) ovvero rintracciandone il fine giustificativo (*ratio legis* ...); la seconda volta ad effettuare un metariscontro<sup>66</sup>, ossia a valutare la corrispondenza del precetto interpretante rispetto a quello interpretato. Compito del giudice delle leggi sarebbe più propriamente - come autorevolmente

---

BIGNAMI, *Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur.cost.*, 1995, 603 ss.

<sup>59</sup> Per l'affermazione che il giudizio in via incidentale avente ad oggetto la legge interpretativa non è altro che un conflitto di attribuzioni dissimulato, v. G. ZAGREBELSKY, *Sulla interpretazione autentica (a proposito della «legge per Assisi»)*, in *Giur.cost.*, 1974, 3488, nota 9.

<sup>60</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 421.

<sup>61</sup> Cfr. N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare» di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, cit., 3316.

<sup>62</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 402.

<sup>63</sup> In tal senso, v. P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale»*, cit., 57 ss, i quali, tuttavia, non mancano di rilevare le criticità di una simile scelta, in quanto la legge interpretata non è espressamente prevista nel dettato costituzionale ed, inoltre, costituisce un atto non tipizzabile *a priori*, data la molteplicità degli usi cui può essere destinato. In senso critico sull'adottabilità della legge interpretata come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale sulla legge di interpretazione autentica, poiché rischierebbe di determinare un "abuso della categoria", v. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 69.

<sup>64</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 364.

<sup>65</sup> Non è mancato chi ha configurato la possibilità, per il giudice, nell'esercizio del proprio sindacato, di provvedere, qualora ravvisi la mancanza della natura interpretativa della norma in questione, a disapplicarla, seppur limitatamente al passato, cfr. G. CIOFFI, *interpretazione autentica di norme transitorie*, in *Giur.cost.*, 1993, 2108.

<sup>66</sup> Cfr. F. MODUGNO, *L'interpretazione giuridica*, Padova, 2012, 359.

argomentato<sup>67</sup> – quello di sindacare la “corrispondenza dell’operazione messa in cantiere dal legislatore – la quale si presenti inequivocabilmente come di natura esegetica, perché strutturalmente tale – alla funzione ermeneutica cui risulta rivolta, misurata sul grado di compatibilità fra significato ascritto e significato deducibile dalla disposizione assunta ad oggetto”. Nella prospettiva così tratteggiata, residuerebbe quindi in capo al giudice delle leggi<sup>68</sup> la possibilità di valutare la conformità del fine della norma interpretativa (*animus interpretandi*) alla concreta opera esegetica posta in essere sul precetto interpretato (*opus interpretandi*).

Infine, non ha trovato particolare fortuna la tesi prospettata da alcuni secondo cui potrebbe rinvenirsi una riserva di giurisdizione costituzionalmente garantita, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13, 14, 15 e 21 Cost., tale da determinare l’incostituzionalità di qualsiasi intervento interpretativo legislativo volto ad influire sui provvedimenti giurisdizionali adottati negli ambiti specificatamente sottesi alle previsioni costituzionali di cui sopra. Tale tesi, infatti, peccherebbe dell’evidente limite<sup>69</sup> di ridurre la portata della riserva alle sole norme costituzionali che la prevedono espressamente, non trovando applicazione in tutti gli altri ambiti in cui l’intervento legislativo sarebbe *naturaliter* in grado di incidere sull’attività del giudice.

Alla luce di quanto sopra esposto, nel tentativo di tirare le somme sulle considerazioni svolte, si sarebbe portati a concludere che, in tema di leggi di interpretazione autentica, il nocciolo della questione verterebbe sulla astratta conciliabilità della possibilità per il legislatore di adottare norme interpretative a portata retroattiva con l’obbligo in capo al giudice, in virtù del dettato costituzionale, di soggiacere alla legge, e, quindi anche alla legge di interpretazione autentica<sup>70</sup>.

L’attività interpretativa posta in essere dal giudice, pregiudizialmente necessaria alla corretta applicazione della norma, potrebbe risultare compromessa dalla previa indicazione legislativa in via interpretativa delle modalità con cui risolvere le controversie concrete<sup>71</sup>, rischiando di ridurre il contributo operativo a mera esecuzione dell’interpretazione legislativa precostituita e di ingenerare un inevitabile *malumore*<sup>72</sup>.

D’altro canto, non può sottacersi come strettamente connessa alla tematica della legittimità dell’interpretazione autentica sia la questione – della quale si rifuggirà, però, per ragioni di spazio, dal proporre un’esauriente ricostruzione - della *perdita di tono* della legge “parlamentare”. Tale fenomeno sembrerebbe essere imputabile al progressivo processo di delegittimazione politica dell’organo parlamentare, al quale sembrerebbe controbilanciarsi, d’altro canto, il rafforzamento della compagine governativa e l’intensificazione del ricorso all’uso di atti normativi emergenziali (decreto legge), a giustificazione dei quali non si porrebbe più la straordinarietà della contingenza storico-sociale sottostante, bensì l’esigenza di intervenire con strumenti normativi in grado di aggirare l’ostacolo dell’eccessiva lentezza dell’intero processo di approvazione parlamentare.

---

<sup>67</sup> Cfr. P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale»*, cit., 67-68.

<sup>68</sup> Cfr. G. PORCARO, *Non è stabilito a pena di decadenza il termine ordinatorio ex art. 36-bis*, in *Corr.trib.*, 1999, 136.

<sup>69</sup> Cfr. V. ANGIOLINI, *Riserva di giurisdizione e libertà costituzionali*, Padova, 1992, 58.

<sup>70</sup> Cfr. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, 127-128. Similmente, R. SACCO (*L’interpretazione*, in AA.VV., *Le fonti del diritto italiano*, II, *Le fonti non scritte e l’interpretazione*, Trattato di diritto civile, diretto da R. SACCO, Torino, 1999, 173) evidenzia che “Quando il legislatore crede di auto interpretarsi, ha la forza del legislatore, non ha la forza dell’interprete”.

<sup>71</sup> *Contra*, cfr. G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, 2012, 115-116, il quale evidenzia che l’attività di interpretazione autentica posta in essere dal legislatore si pone “solo in apparenza, o non necessariamente, antagonista rispetto all’attività interpretativa degli organi dell’applicazione, specialmente giurisdizionali” e che è pienamente legittima “in presenza di prassi o sperimentazioni applicative ritenute in contrasto o non del tutto in linea con gli obiettivi di politica legislativa prevalenti in un dato momento”.

<sup>72</sup> Cfr. E. CALDARA, *L’interpretazione delle leggi*, Milano, 1908, 76, secondo il quale le leggi interpretative, in ragione della loro retroattività, sono “un errore, un male, un pericolo”; A. PIZZORUSSO, *Certeza del diritto (profili applicativi)*, in *Enc. Dir.*, VI, Roma, 1988, 34; R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) tra parlamento e giudici*, in *Foro it.*, 1988, 4, 1349.

Nel quadro ordinamentale così delineato si sarebbe tentati di affermare che il continuo ricorso all'interpretazione autentica<sup>73</sup> non sarebbe altro che un ulteriore elemento di complicazione del processo di produzione normativa e uno strumento di una certa complessità giuridica. Così ragionando, si potrebbe concludere che la *crisi della legge*<sup>74</sup> deriverebbe dalla *legge* stessa – sebbene di interpretazione autentica –, che ne evidenzerebbe fin da subito l'incertezza ontologico-applicativa.

## 5. L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA TRA LEGISLATORE E GIUDICE: ALCUNI PROBLEMI DI APPROCCIO OPERATIVO.

Pertanto, alla luce delle diverse problematicità identificative e delle criticità applicative che si è tentato qui di porre in evidenza, si propone certamente angusto il percorso argomentativo e motivazionale attraverso cui il giudice deve dimostrare di sapersi destreggiare tra le categorie classificatorie (interpretazione letterale, interpretazione logica, interpretazione teleologica) proprie dell'interpretazione giuridica<sup>75</sup> delle norme (*rectius*, disposizioni).

Ai sensi dell'art. 12, comma 1, preleggi, infatti, *interpretare* vuol dire attribuire un determinato significato ad un frammento testuale, e, quindi, individuare il vero senso della disposizione – attraverso il ricorso al tenore letterale ovvero, qualora ciò non dovesse essere utile, attraverso la ricerca dell'intenzione della legge, anche alla luce della più ampia cornice normativa in cui la stessa si inserisce. Nell'esercizio dell'attività ermeneutica, il giudice incontra il limite testuale<sup>76</sup> della disposizione *da interpretare*, di fronte al quale sarebbe possibile tentare un'operazione interpretativa più ampia solo nel caso in cui questo rivelasse la propria inidoneità operativa, potendo a questo punto lo stesso spingersi ad analizzare il contesto storico in cui la disposizione è stata approvata (volontà storica del legislatore) ovvero giovandosi di altre norme di analogo tenore (interpretazione analogica) o, ancora, rileggere la disposizione alla luce dell'evoluzione del quadro giuridico complessivo (interpretazione evolutiva).

Conclusivamente, la composizione in via ermeneutica dell'esatto significato da attribuire alla norma da applicare, nel confronto *συνπατής* tra legislatore e giudice, dovrebbe essere informata alla individuazione della portata della stessa nel modo più aderente possibile al dato testuale ovvero, più in generale, al fine che ne impone l'adozione. In tale prospettiva, la ragionevolezza della disposizione adottata in via interpretativa andrebbe rintracciata nella sussistenza di un nesso logico-funzionale con la disposizione interpretata, tale da giustificare la retroazione applicativa fino all'intervento normativo antecedente.

Per tali motivi, l'intervento interpretativo, a qualunque livello si articoli, dovrebbe risultare ragionevole ed essere fondato su interessi specifici e circoscritti, in ossequio al principio -

---

<sup>73</sup> Suggestiva è l'immagine offerta da E. LIBONE, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 146, nota 79, la quale configura lo strumento di esegesi legislativa come un farmaco cui il legislatore malato ricorre sempre più di frequente, comportandone, quindi, non solo l'inefficacia, ma addirittura la dannosità.

<sup>74</sup> Sulla connessione tra la crisi della legge e l'adozione di leggi di interpretazione autentica, v., tra gli altri, F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir.soc.*, 3, 1989, 411 ss.; P. GIOCOLI NACCI, *L'anti-Montesquieu*, Bari, 1989, 42 ss.; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Studi parl.pol.cost.*, 1999, 7 ss.

<sup>75</sup> Per una ricostruzione delle metodologie interpretative e delle tecniche di ragionamento sottese all'attività interpretativa, si veda, tra gli altri, R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2004; ID., *Interpretare e argomentare*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2011; E. DICIOTTI, *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Torino, 1999; nonché, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., rinviando all'ampissima bibliografia citata.

<sup>76</sup> Sia consentito il rinvio alla "cornice testuale" – formulata da H. KELSEN – così come ricordato da R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., 264 ss.

magistralmente sottolineato<sup>77</sup> - per cui “L’interpretazione, infatti, non è che il riflettersi del diritto vigente nell’intelletto di chi vuole conoscere tale diritto, e questo riflettersi è o almeno dovrebbe essere, come il riflettersi in uno specchio”.

---

<sup>77</sup> Cfr. S. ROMANO, *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 120.



## BIBLIOGRAFIA

- ALBANESI E., *La legge di interpretazione autentica come oggetto di sindacato di legittimità costituzionale e di interpretazione meta testuale da parte dei giudici comuni*, Relazione al seminario annuale organizzato dall'Università di Genova "L'interpretazione giuridica", 14 dicembre 2007.
- AMORTH A., *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1, 1958.
- ANGIOLINI A., *Riserva di giurisdizione e libertà costituzionali*, Padova, 1992.
- ANTONINI L., *Nella «Torre di Babele» della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica: un caso particolare in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 1997.
- ANZON A., *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991.
- BARTOLE S., *La Corte e i poteri*, in L. CARLASSARE (cur.), *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, Padova, 1998.
- BATTAGLIA A., *La legittimità costituzionale della interpretazione autentica. A proposito di giudici di Assise*, in *Giur.pen.*, 1953.
- BERTI G., *Interpretazione autentica come volontà legislativa*, in *Corr.giur.*, 1990.
- BETTI E., *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Milano, 1971.
- BIGNAMI M., *Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur.cost.*, 1995.
- BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.
- CALDARA E., *L'interpretazione delle leggi*, Milano, 1908.
- CAMMEO F., *L'interpretazione autentica*, in *Giur.it.*, 1907.
- CAPONI R., *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le Corti*, in *Giur.cost.*, 2011.
- CARBONE V., *Un'occasione perduta: il mancato riconoscimento del c.d. eccesso di potere legislativo*, in *Corr.giur.*, 1987.
- CARNEVALE P., CELOTTO A., *Il parametro «eventuale». Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, 1998.
- CASTELLANO G., *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Pol. Dir.*, 1971.
- CASTORINA E., *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Corte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, in *Le Regioni*, 1990.
- CECCHETTI M., *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (cur.), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000.
- CELOTTO A., *Corte costituzionale ed «eccesso di potere legislativo»*, in *Giur.cost.*, 1995.
- CERRI A., *Poteri (divisione dei)*, in *Enc.giur.*, 1990.
- CIOFFI G., *Interpretazione autentica di norme transitorie*, in *Giur.cost.*, 1993.
- D'ALESSANDRO G., *Evoluzione in tema di conflitti interorganici su atti legislativi*, in *Giur.it.*, 2000.

- D'ALESSIO G., *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979.
- DEGNI F., *L'interpretazione della legge*, Napoli, 1909.
- DEGNI F., *Sui criteri fondamentali per stabilire il carattere interpretativo di una legge*, in *Riv.dir.pub.*, 1911.
- DICIOTTI E., *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Torino, 1999.
- GARDINO CARLI A., *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 5 ottobre 2000, a cura di A. ANZON, Torino, 2001.
- GARDINO CARLI A., *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica legislativa*, Milano, 1997.
- GIACCHI O., *Formazione e sviluppo della dottrina dell'interpretazione autentica in diritto canonico*, Milano, 1935.
- GIOLINI ACCI P., *L'anti-Montesquieu*, Bari, 1989.
- GORLA G., *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, 1969.
- GUASTINI R., *Il giudice e la legge. Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 1995.
- GUASTINI R., *Interpretare e argomentare*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2011.
- GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2004.
- LAVAGNA C., *L'interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giuridici*, Roma, 1942.
- LIBONE E., *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 5 ottobre 2000, a cura di A. Anzon, Torino, 2001.
- LUCIFREDI M., *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1952.
- LUZZATI C., *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999.
- MANETTI M., *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in AA. VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 5 ottobre 2000, a cura di A. ANZON, Torino, 2001.
- MANETTI M., *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur.cost.*, 1990.
- MASSA M., *Difficoltà di dialogo. Ancora sulle divergenze tra Corte costituzionale e Corte europea in tema di leggi interpretative*, in *Giur.cost.*, 2012.
- MODUGNO F., CELOTTO A., RUOTOLO M., *Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Studi parl.pol.cost.*, 1999.
- MODUGNO F., *Eccesso di potere*, in *Enc.it.*, XII, Roma, 1988.
- MODUGNO F., *L'interpretazione giuridica*, Padova, 2012.
- MODUGNO F., *La funzione legislativa, oggi*, in AA.VV., *La funzione legislativa oggi*, M. RUOTOLO (cur.), Napoli, 2007.

- MODUGNO F., NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir.soc.*, 1989.
- MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss.Dig.it.*, XIII, Torino, 1966.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.
- MORTATI C., *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur.it.*, 1949.
- NEVOLA R., *La retroattività della legge nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.cortecostituzionale.it*, ottobre 2013.
- NICCOLAI S., *Alla guerra si va come alla guerra*, in *Giur.it.*, 1996.
- PALADIN L., *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Il Foro amministrativo*, 1959.
- PARODI G., *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, 2012.
- PATRONO M., *Legge (vicende della)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti costituzionali*, in *Enc. giur.*, VIII, 1961.
- PIZZORUSSO A., *Certeza del diritto (profili applicativi)*, in *Enc. Dir.*, VI, Roma, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Il controllo della Corte Costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv.trim.dir. proc.civ.*, 1986.
- PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990.
- PIZZORUSSO A., PASSAGLIA P., *Constitution et sécurité juridique: Italie*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1999.
- PORCARO G., *Non è stabilito a pena di decadenza il termine ordinatorio ex art. 36-bis*, in *Corr.trib.*, 1999.
- PREDIERI A., *Interpretazione autentica e collisioni con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, in *Quaderni di Nomos*, 1989.
- PUGIOTTO A., *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1, 1997.
- PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici: strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003.
- PUGIOTTO A., *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giur.cost.*, 2008.
- PUGIOTTO A., *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 5 ottobre 2000, a cura di A. ANZON, Torino, 2001.
- PUGIOTTO A., *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur.cost.*, 1999.
- QUADRI R., *Applicazione della legge in generale*, in *Commentario al cod.civ.*, SCIALOJA, BRANCA (cur.), Disposizioni sulla legge in generale artt. 10-15, Bologna-Roma, 1974.
- RESCIGNO G.U., *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur.cost.*, 1964.
- ROMANO S., *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947.
- SACCO R., *L'interpretazione*, in AA.VV., *Le fonti del diritto italiano*, II, *Le fonti non scritte e l'interpretazione*, Trattato di diritto civile, diretto da R. SACCO, Torino, 1999.
- SATTA F., *Irretroattività della legge*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988.

- SAVIGNY F.C., *Sistema del diritto romano attuale*, trad.it. di V. SCIALOJA, I, Torino, 1886.
- SCACCIA G., «Rottamare» la teoria dei controlimiti?, in *Quad.cost.*, 1/2013.
- SCACCIA G., *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.
- SILVESTRI G., *Poteri dello stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, 1985.
- SPIAZZI D., *Sulla possibilità, o meno, che il giudice di rinvio applichi una legge sopravvenuta che interpreta – autenticamente – la normativa precedente in senso difforme da quello che la Corte di cassazione aveva ritenuto esatto nel fissare il principio di diritto enunciato con la sentenza di annullamento*, in *Giur.it.*, 1981.
- TARCHI R., *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990.
- TARCHI R., *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) tra parlamento e giudici*, in *Il Foro italiano*, 1988.
- TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, I, 2, Milano, 1980.
- TROYAT H., *Pietro Il Grande*, Milano, 1981.
- VELLUZZI V., *Interpretazione sistematica e prassi giurisprudenziale*, Torino, 2002.
- VERDE G., *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997.
- VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999.
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1990.
- ZAGREBELSKY G., *Sulla interpretazione autentica (a proposito della «legge per Assisi»)*, in *Giur.cost.*, 1974.
- ZANON N., *Giudici, legislatore e “volontà parlamentare” di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitto di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giur.cost.*, 1992.
- ZINGALES M., *Aspetti peculiari dell'attuale legislazione*, in *Il Foro amministrativo*, 1980.

## ESTRATTI GIURISPRUDENZIALI

### GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

***In generale, sui limiti alla retroattività delle norme di legge, anche di interpretazione autentica (ex multis)***

#### **Sentenza n. 103 del 2013 (Gallo, Mattarella)**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 15, comma 1, lettera c), della legge 4 giugno 2010, n. 96, sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88, per violazione dell'art. 3 Cost., restando assorbite le censure prospettate in riferimento agli altri parametri costituzionali invocati. Tale norma prevede che l'art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88, sia sostituito dalla norma di interpretazione autentica secondo la quale, «In attesa dell'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'art. 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si interpreta nel senso che la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato». Infatti il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. e il legislatore può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica. Tuttavia, nel caso di specie, la retroattività non trova giustificazione nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e incide su rapporti ancora in corso, vanificando il legittimo affidamento di coloro che hanno acquistato beni immobili nel periodo nel quale vigeva ancora la norma "sostituita", che, a tutela di tale affidamento e della certezza del diritto, specificava che la sospensione dell'applicazione nei rapporti tra privati delle norme sull'inquinamento acustico degli edifici valesse per il futuro, in riferimento agli «alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge».

#### **Sentenza n. 92 del 2013 (Gallo, Grossi)**

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui riconosce al custode giudiziario di autoveicoli sottoposti al fermo amministrativo, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previdenti, per violazione del principio di ragionevolezza. Infatti, pur se non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, e anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti", nel caso di specie viene in risalto non soltanto un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma uno "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni. Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, pertanto, in itinere, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori, peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione o di accordo e, anzi, con l'imposizione di oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte.

### **Sentenza n. 166 del 2012 (Quaranta, Mazzella)**

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 339 del 2003 in quanto la Corte ha già dato risposta negativa ai dubbi di legittimità costituzionale della normativa in oggetto con la sentenza n. 390 del 2006 con riguardo agli artt. 4 e 35 Cost. Ha, infatti, statuito che essi, nel garantire il diritto al lavoro, ne rimettono l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, che, nella specie, non può dirsi avere malamente esercitato il suo potere. Quanto all'art. 41 Cost., il parametro è in conferente in quanto i dipendenti pubblici non svolgono servizi configuranti un'attività economica e la loro attività non può essere considerata come quella di un'impresa; Quanto al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. il fatto che l'esercizio dell'attività professionale da parte di pubblici dipendenti (a tempo parziale ridotto entro il 50%) fosse stato in precedenza giudicato non assolutamente irragionevole ed illogico non poteva inibire al legislatore, nella sua discrezionalità, di reintrodurre per i medesimi il divieto d'iscrizione agli albi degli avvocati. Sicché, il divieto *de quo* è stato ritenuto coerente con la caratteristica – peculiare della professione forense (tra quelle il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in un albo) – dell'incompatibilità con qualsiasi "impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario" (art. 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933, recante "Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore"). Quanto al principio del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica per la circostanza che il contemporaneo esercizio dell'attività di dipendente *part-time* e di avvocato fosse in precedenza consentito, esso trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev'essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto. Orbene, la normativa transitoria dettata dall'art. 2 della legge in oggetto ha concesso ai dipendenti pubblici *part-time* un primo periodo di durata triennale onde esercitare l'opzione per l'uno o per l'altro percorso professionale e, poi, ancora un altro di durata quinquennale ai fini dell'eventuale richiesta di rientro in servizio.

### **Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

Dal § 12 del Considerato in diritto.– In questo contesto è intervenuto l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011. La norma si compone di due periodi: come già si è accennato, il primo dispone che «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa». La disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva come, del resto, si evince anche dal suo tenore letterale che rende la stessa applicabile alle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto contrattuale di conto corrente e non ancora esaurite alla data della sua entrata in vigore. Orbene, questa Corte ha già affermato che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006). Pertanto, il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione

europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto). Ciò posto, si deve osservare che la norma censurata, con la sua efficacia retroattiva, lede in primo luogo il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.). Invero, essa è intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, a parte un indirizzo del tutto minoritario della giurisprudenza di merito, si era ormai formato un orientamento maggioritario in detta giurisprudenza, che aveva trovato riscontro in sede di legittimità ed aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio il *dies a quo* per il decorso del suddetto termine. Inoltre, la soluzione fatta propria dal legislatore con la norma denunciata non può sotto alcun profilo essere considerata una possibile variante di senso del testo originario della norma oggetto d'interpretazione.

### **Sentenza n. 234 del 2007 (Bile, Quaranta)**

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 128, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), nella parte in cui stabilisce che «il comma 2 dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999», sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, per asserita, irrazionale disparità di trattamento tra personale ATA già inserito nei ruoli dell'amministrazione dello Stato e lavoratori dell'ATA provenienti dagli enti locali. Il fluire del tempo costituisce di per sé un elemento diversificatore che consente di trattare in modo differenziato le stesse categorie di soggetti, senza che ciò comporti una lesione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione, e, nei due distinti comparti della scuola e degli enti locali, che vengono in rilievo, sussiste una strutturale diversità tra i sistemi di determinazione del trattamento economico fatti propri dalla contrattazione collettiva, in quanto la disciplina dettata dall'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, come interpretata dal censurato art. 1, comma 128, della legge n. 266 del 2005 nasce dall'esigenza di armonizzare, con una normativa provvisoria di primo inquadramento, il passaggio – da attuarsi nel rispetto della regola della invarianza della spesa – del personale in questione da un sistema retributivo disciplinato a regime, ad un altro sistema retributivo ugualmente disciplinato a regime, salvaguardando i livelli retributivi maturati e attribuendo agli interessati, a partire dal nuovo inquadramento, i diritti riconosciuti al personale ATA statale.

### **Sentenza n. 135 del 2006 (Marini, Mazzella)**

Non è fondata, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*septies* del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 186 del 2004, nella parte in cui prevede che il contributo *una tantum* contemplato dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 367 del 1990, convertito, con modificazioni, nella legge n. 31 del 1991, deve intendersi erogabile dagli enti territoriali interessati entro i limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 11 del medesimo decreto-legge e nell'ambito della quota destinata a ciascun ente, e nella parte in cui ha modificato il testo dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 367 del 1990, stabilendo che le parole "di lire" siano sostituite da "fino a lire". Infatti non v'è alcuna irrazionale retroattività della norma perché essa afferma una delle interpretazioni plausibili dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 367 del 1990. Il legislatore del 1990 ha voluto che le aziende agricole danneggiate avessero diritto ad un contributo determinato matematicamente sulla base dei fondi effettivamente stanziati. All'art. 8-*septies* del decreto-legge n. 136 del 2004 deve essere quindi riconosciuta la semplice funzione di aver definitivamente imposto per legge la corretta interpretazione della norma del 1990-

### **Sentenza n. 39 del 2006 (Marini, De Siervo)**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4, nella parte in cui dispone che "il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva". I limiti in tema di legittimità delle disposizioni di interpretazione autentica che sono stati individuati in riferimento alle leggi statali operano anche nei confronti delle leggi con le quali la Regione interpreta autenticamente proprie precedenti normative, con la conseguenza che è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico.

*Con specifico riferimento a norme interpretative emesse anche in presenza di indirizzi giurisprudenziali omogenei.*

### **Sentenza n. 209 del 2010 (Amirante, Silvestri)**

Dal § 5.1. del Considerato in diritto – Questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (sentenza n. 525 del 2000; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 374 del 2002, n. 26 del 2003, n. 274 del 2006, n. 234 del 2007, n. 170 del 2008, n. 24 del 2009).

### **Sentenza n. 170 del 2008 (Bile, Tesauro)**

Dal § 4. del Considerato in diritto: Tuttavia, il legislatore può emanare norme che precisino il significato di preesistenti disposizioni anche se non siano insorti contrasti giurisprudenziali (sentenza n. 123 del 1988; ordinanza n. 480 del 1992), ma sussista comunque una situazione di



incertezza nella loro applicazione (sentenze n. 291 del 2003; n. 374 del 2002; n. 525 del 2000), essendo sufficiente che la scelta imposta rientri tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e sia compatibile con la sua formulazione (sentenze n. 409 del 2005; n. 168 del 2004; n. 292 del 2000), fermo restando che non spetta a questa Corte esprimere valutazioni sulla fondatezza delle differenti esegesi (sentenza n. 229 del 1999).

### **Sentenza n. 374 del 2002 (Ruperto, Bile)**

Dal § 5 del Considerato in diritto: – Questa Corte ha più volte affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge – pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi – non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione. Quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva – interpretative o innovative che siano – purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. E proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza, può rilevare la c.d. funzione di interpretazione autentica che una norma sia chiamata a svolgere con efficacia retroattiva (fra le altre, sentenza n. 229 del 1999). La Corte ha anche affermato che il legislatore può porre norme che precisino il significato di altre norme non solo ove sussistano situazioni di incertezza nell'applicazione del diritto o siano insorti contrasti giurisprudenziali, ma anche in presenza di indirizzi omogenei, se la scelta imposta per vincolare il significato ascrivibile alla legge anteriore rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario: in tali casi, il problema da affrontare riguarda non la natura della legge, ma i limiti che incontra la sua portata retroattiva, alla luce del principio di ragionevolezza (sentenza n. 525 del 2000).

### **Sentenza n. 29 del 2002 (Ruperto, Marini)**

Dal § 4.2 del Considerato in diritto: Va innanzitutto considerato che secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte non può ritenersi precluso al legislatore adottare norme che precisino il significato di precedenti disposizioni legislative, pur a prescindere dall'esistenza di una situazione di incertezza nell'applicazione del diritto o di contrasti giurisprudenziali, a condizione che l'interpretazione non collida con il generale principio di ragionevolezza (cfr., da ultimo, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 229 del 1999). Lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata, alla ragionevolezza della opzione ermeneutica imposta ed al rispetto dei limiti alla retroattività delle norme extra-penali individuati dalla giurisprudenza di questa Corte.

### **Sentenza n. 525 del 2000 (Mirabelli, Santosuosso)**

Dal § 2 del Considerato in diritto – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati. La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni legislative non solo quando sussista una situazione di incertezza nell'applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali, ma anche in presenza di un indirizzo omogeneo della Corte di cassazione, quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (v., tra le altre, le sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994 e l'ordinanza n. 480 del 1992). Peraltro, l'effettivo problema da affrontare nella presente fattispecie non è quello relativo

alla natura di tali leggi, ma investe sostanzialmente i limiti che esse incontrano quanto alla loro portata retroattiva.

### ***Sul controllo di ragionevolezza delle norme retroattive e di interpretazione autentica (ex plurimis)***

#### **Sentenza n. 69 del 2014 (Silvestri, Morelli)**

2.– La questione, così posta, è fondata.

2.1.– L'Avvocatura generale dello Stato, per l'intervenuto Presidente Consiglio dei ministri, sostiene che la disposizione censurata non abbia la natura innovativa presupposta dal Tribunale *a quo*, bensì quella di norma di interpretazione autentica, e sia, come tale, quindi, *naturaliter* retroattiva. E ciò in quanto la disposizione stessa si sarebbe limitata ad attribuire alla norma interpretata (appunto l'art. 47 del d.P.R. n. 639 del 1970) «un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario». Di tanto l'Avvocatura rinviene conferma nel fatto che, precedentemente alle citate due sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione, non ne erano mancate altre della stessa Corte, a sezione semplice, che avevano optato per una lettura estensiva (nel senso della riferibilità anche alle domande di accessori ed arretrati) del termine triennale di decadenza di cui al citato art. 47. Ulteriore conferma di tale assunto rinviene la difesa statale nella ordinanza n. 1069 del 2011, con la quale la sezione lavoro di quella Corte aveva riproposto alle sezioni unite la questione ermeneutica dell'art. 47 del d.P.R. n. 639 del 1970, alla luce delle ultime pronunzie giurisprudenziali miranti a privilegiare letture di disposizioni processuali conducenti, attraverso la riduzione dei tempi, al giusto processo.

2.2.– L'argomento, così speso dalla difesa erariale, non è però decisivo. A prescindere, infatti, dalla considerazione che la stessa sezione lavoro della Corte di cassazione – cui gli atti sono stati restituiti dalle sezioni unite in ragione dello *ius superveniens* di cui all'art. 38, comma 1, lettera d), del d.l. n. 98 del 2011 – con successiva ordinanza n. 6959 del 2012, ha confermato la natura innovativa di detta ultima disposizione, sta di fatto che, come più volte chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi, in entrambi i casi, di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e «non contrasti con altri valori o interessi costituzionalmente protetti» (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2011, n. 74 del 2008 e n. 234 del 2007).

2.3.– A tal riguardo, questa Corte ha ulteriormente, e reiteratamente, precisato come l'efficacia retroattiva della legge trovi, in particolare, un limite nel «principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico», il mancato rispetto del quale si risolve in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l'illegittimità della norma retroattiva (sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 271 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009, per tutte). E, in linea con tale indirizzo, ha anche sottolineato come il principio dell'affidamento trovi applicazione anche in materia processuale e risulti violato a fronte di soluzioni interpretative, o comunque retroattive, adottate dal legislatore rispetto a quelle affermatesi nella prassi (sentenze n. 525 del 2000 e n. 111 del 1998). Con ancor più puntuale riguardo a disposizioni processuali sui termini dell'azione, questa Corte ha poi comunque escluso che l'istituto della decadenza tolleri, per sua natura, applicazioni retroattive, «non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto [...] debba essere esercitato» (sentenza n. 191 del 2005). Nella specie, la norma censurata, per contro, prevede che il diritto ad accessori o ratei arretrati di già riconosciute prestazioni pensionistiche – diritto il cui titolare confidava, sulla base della pregressa consolidata giurisprudenza, essere unicamente soggetto alla prescrizione decennale – si estingua (in assenza di

una già ottenuta decisione di primo grado), ove la domanda – di accessori o di ratei arretrati – non risulti, rispettivamente, proposta nel più ridotto termine triennale di decadenza od in quello quinquennale di prescrizione. Da ciò, quindi, l'illegittimità costituzionale del denunciato art. 38, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, per violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., in ragione del *vulnus* arrecato al principio dell'affidamento, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1, lettera d), si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto. Resta assorbito il dedotto profilo di violazione del principio di uguaglianza.

### **Sentenza n. 314 del 2013 (Silvestri, Grossi)**

3.2.– Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenza n. 424 del 1993). Ed ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010). Ciò premesso, va rilevato che il testo originario dell'art. 194 dell'ordinamento giudiziario, secondo cui: «Il magistrato destinato, per tramutamento o per promozione, ad una sede da lui chiesta od accettata, non può essere, di regola, trasferito in altre sedi prima di due anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano motivi di salute o ragioni di servizio», è stato, dapprima, sostituito dall'art. 2 della legge 16 ottobre 1991, n. 321 (Interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'Amministrazione della giustizia), per il quale «Il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede da lui chiesta od accettata, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di quattro anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia. [...]», e, poi, modificato dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 356 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto–legge 9 settembre 1991, n. 292, recante disposizioni in materia di custodia cautelare, di avocazione dei procedimenti penali per reati di criminalità organizzata e di trasferimenti di ufficio di magistrati per la copertura di uffici giudiziari non richiesti) con la soppressione delle parole «od accettata». Il testo vigente del citato art. 194 (introdotto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 133 del 1998) prevede che «Il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede da lui chiesta, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di tre anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano gravi motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia». A fronte di tale evoluzione normativa, il rimettente stesso osserva che, fin dall'approvazione della legge n. 356 del 1991, l'art. 194 dell'ordinamento giudiziario ha limitato la propria portata applicativa ai soli trasferimenti a domanda. E sottolinea che siffatto ambito di efficacia (conseguente alla limitazione della sfera di operatività della norma, rimasta applicabile ai soli trasferimenti verso una sede non soltanto «accettata», ma «chiesta» dal magistrato) non è mutato neanche a seguito dell'abrogazione dell'art. 4–*bis* della citata legge n. 321 del 1991 (in virtù del quale «I magistrati trasferiti d'ufficio a norma della presente legge [...] non possono essere trasferiti a domanda prima di tre anni dal giorno in cui hanno assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano specifici e gravi motivi di salute») ad opera del comma 2 dell'art. 1 del decreto–legge 16 settembre 2008, n. 143 (Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181. Ciò in quanto a detta abrogazione non si è accompagnata una parallela riscrittura dell'art. 194, capace di renderlo compatibile anche con la fattispecie del trasferimento d'ufficio, intendendosi come tale «ogni tramutamento della sede di servizio per il quale non sia stata

proposta domanda dal magistrato, ancorché egli abbia manifestato il consenso o la disponibilità, e che determini lo spostamento in una delle sedi disagiate [...]» (art. 1 della legge n. 133 del 1998, quale sostituito dall'art. 1, lettera b, del d.l. n. 143 del 2008). 3.3. – In questo contesto di norme, va rilevato che, da parte del rimettente, non risulta esperito il doveroso tentativo di sperimentare la possibilità di dare alla norma censurata un significato costituzionalmente conforme, tale da renderla compatibile con gli evocati parametri costituzionali (ordinanza n. 102 del 2012). Al riguardo occorre, in primo luogo, ribadire che le leggi interpretative «vanno definite tali in relazione al loro contenuto normativo, nel senso che la loro natura va desunta da un rapporto fra norme – e non fra disposizioni – tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (sentenza n. 424 del 1993). In particolare, la norma interpretativa, isolando uno dei possibili significati già presenti nella disposizione interpretata ed escludendone gli altri (che avrebbero snaturato la sua essenza), non ne modifica il testo. In secondo luogo, di conseguenza, va posto in rilievo che non risulta esplicitata né congruamente motivata (in relazione all'indicato dato letterale della norma che si autoqualifica interpretativa) l'idoneità della stessa ad espungere la locuzione «ad una sede da lui chiesta», contenuta nella disposizione interpretata. Motivazione tanto più necessaria in quanto, in difetto di un diritto vivente in senso contrario (e non essendo decisivo il richiamo ad una diversa *ratio legis* che non sia ancorata ad idonei termini formali), solo l'esplicita elisione del richiamo ai trasferimenti a domanda potrebbe connotare diversamente la portata della suddetta disposizione interpretata, in modo da cambiarne radicalmente l'ambito di operatività – estendendone l'applicazione a sedi a loro tempo assegnate d'ufficio – ed attribuirle un significato non desumibile (per stessa affermazione del rimettente) dal suo tenore letterale. 3.4.– Pertanto, la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato (che ridonda anche in termini di insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza della questione: ordinanze n. 198 del 2013 e n. 240 del 2012) rende inammissibili, sotto tutti i profili, le sollevate questioni.

### **Sentenza n. 308 del 2013 (Silvestri, Tesauro)**

4.3.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Con riferimento alle leggi di interpretazione autentica, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, posto che «il legislatore può [...] approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva» (sentenza n. 41 del 2011), «quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011). In relazione a questioni di legittimità costituzionale, inerenti a leggi retroattive o di interpretazione autentica prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in specie in connessione con l'art. 6 della CEDU, questa Corte ha preliminarmente precisato che i profili di illegittimità costituzionale devono essere esaminati in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007 (sentenza n. 170 del 2013). Ciò premesso, ha osservato che «il divieto di retroattività della legge [...], pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve dall'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale» (sentenza n. 170 del 2013). Pertanto, «il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012)» (sentenza n. 170 del 2013). In questa prospettiva

occorre ricordare che la Corte EDU ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di «processo equo» sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia) e ha ribadito che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia). Quanto ai "motivi imperativi di interesse generale" tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore, la Corte EDU li ha ravvisati al verificarsi di specifiche condizioni, fra le quali la sussistenza di "ragioni storiche epocali" o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito), o di «riaffermare l'intento originale del Parlamento» (sentenza 27 maggio 2004, Ogis–Institut Stanislas e altri contro Francia). Analogamente, questa Corte ha escluso che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente illegittima, qualora la legge interpretativa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012). Nel caso in esame, con la norma impugnata, che si autoqualifica di interpretazione autentica, il legislatore regionale è intervenuto, a distanza di sei anni dall'entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, per imporre alla Giunta regionale di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con la quale stabilire, con effetto ricondotto all'entrata in vigore del predetto PPR, che l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del PPR, adottate congiuntamente al PPR, deve essere inteso nel senso che la fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia non si applica alle zone umide, ma solo ai laghi naturali ed agli invasi artificiali, con conseguente esclusione della predetta fascia dal regime di autorizzazione paesaggistica imposto dall'art. 18. L'efficacia retroattiva della norma è, poi, ulteriormente precisata al comma 2, nel quale si impone ai Comuni ed agli altri enti competenti di «adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale», in conformità alla delibera di interpretazione autentica. Tale norma, dal contenuto sostanzialmente provvedimentoale, è stata adottata pochi mesi dopo il deposito della sentenza con la quale il Consiglio di Stato (sentenza 16 aprile 2012, n. 2188) aveva applicato il predetto art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, nel senso che anche alle zone umide si applica la cosiddetta fascia di rispetto di 300 metri dalla battigia, ed aveva su questa base annullato una concessione edilizia rilasciata in assenza della previa autorizzazione paesaggistica proprio in prossimità di una zona umida. La norma interpretata, nel definire gli elementi dell'assetto ambientale regionale, dispone che «rientrano nell'assetto territoriale ambientale regionale le seguenti categorie di beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157», fra le quali colloca: «a) Fascia

costiera, così come perimetrata nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5; b) Sistemi a baie e promontori, falesie e piccole isole; c) Campi dunari e sistemi di spiaggia; d) Aree rocciose di cresta ed aree a quota superiore ai 900 metri s.l.m.; e) Grotte e caverne; f) Monumenti naturali ai sensi della L.R. n. 31/1989; g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; h) Fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna, e sistemi fluviali, riparali, risorgive e cascate, ancorché temporanee; i) Praterie e formazioni steppiche; j) Praterie di posidonia oceanica; k) Aree di ulteriore interesse naturalistico comprendenti le specie e gli habitat prioritari, ai sensi della Direttiva 92/43/CEE [...]». Pur riferendo a tutti i beni elencati l'operazione di individuazione cartografica, tale norma, come rilevato dal Consiglio di Stato nella sentenza sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, con riferimento ad alcuni di essi (in particolare, ad es., alla fascia costiera di cui alla lettera a), demanda la determinazione del concreto ambito di tutela alla perimetrazione in cartografia. Quanto ad altri beni elencati, non è ritenuta sufficiente l'individuazione nel Piano, ma sono fornite ulteriori indicazioni prescrittive (come ad es., nel caso dei «fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna» di cui alla lettera h). Fra questi vi sono anche «g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», per la determinazione del concreto ambito di tutela dei quali si impone il riferimento prescrittivo alla fascia di rispetto della profondità di 300 metri. La norma interpretativa, come riconosciuto dalla medesima Regione Sardegna, ha imposto alla Giunta di escludere il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia con esclusivo riguardo alle zone umide, ai fini della determinazione del loro concreto ambito di tutela, separandole quindi dai laghi naturali e dagli invasi artificiali, facendo retroagire tale ridotta tutela al momento dell'entrata in vigore del PPR, e cioè al 2006, al preteso scopo di rimediare ad una imperfezione tecnica della norma impugnata ed alla necessità di fronteggiare "motivi imperativi di interesse generale". Tuttavia, l'ipotesi della norma regionale impugnata non è riconducibile a quella delle norme retroattive volte a rimediare ad «una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 78 del 2012): nella specie, la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012.

### **Sentenza n. 210 del 2013 (Gallo, Lattanzi)**

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, è fondata.

La norma impugnata si colloca al termine di una successione di tre distinte discipline. La prima è quella dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., come risultava in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza di questa Corte n. 176 del 1991, che precludeva la possibilità del giudizio abbreviato (e dunque della relativa diminuzione di pena) per i procedimenti concernenti reati punibili con l'ergastolo. La seconda è quella introdotta dalla legge n.

479 del 1999, il cui art. 30, comma 1, lettera b), aveva reso nuovamente possibile il giudizio abbreviato per i reati puniti con la pena dell'ergastolo, perché aveva aggiunto alla fine del comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen. il seguente periodo: «Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta». La terza è quella del decreto–legge n. 341 del 2000, il cui art. 7, nel dichiarato intento di dare l'interpretazione autentica dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., aveva stabilito che l'espressione «pena dell'ergastolo», ivi contenuta, dovesse «intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno», e alla fine del comma 2 aveva aggiunto un terzo periodo, così formulato: «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo». La sentenza della Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia ha affermato che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. costituisce «una disposizione di diritto penale materiale riguardante la severità della pena da infliggere in caso di condanna secondo il rito abbreviato» e che l'art. 7, comma 1, del decreto–legge n. 341 del 2000, nonostante la formulazione, non è in realtà una norma interpretativa, perché «l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. non presentava alcuna ambiguità particolare; esso indicava chiaramente che la pena dell'ergastolo era sostituita da quella della reclusione di anni trenta, e non faceva distinzioni tra la condanna all'ergastolo con o senza isolamento diurno». Inoltre, aggiunge la sentenza Scoppola, «il Governo non ha prodotto esempi di conflitti giurisprudenziali ai quali l'art. 442 sopra citato avrebbe presumibilmente dato luogo». Si tratta di valutazioni ineccepibili anche in base all'ordinamento interno. La natura sostanziale della disposizione dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. era stata già chiaramente affermata dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 6 marzo 1992, n. 2977. Allora era venuta in questione una situazione opposta a quella attuale. La Corte costituzionale con la sentenza n. 176 del 1991 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, del secondo periodo dell'art. 442 cod. proc. pen., uguale a quello attualmente vigente, e occorreva decidere come trattare le condanne già intervenute in applicazione della norma di cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale. Le sezioni unite hanno ritenuto che non importasse «stabilire la natura della diminuzione o della sostituzione della pena», ma importasse «piuttosto rilevare che essa si risolve indiscutibilmente in un trattamento penale di favore», e hanno affermato che la pronuncia della Corte costituzionale «non può determinare effetti svantaggiosi per gli imputati di reati punibili con l'ergastolo che hanno richiesto il giudizio abbreviato prima della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. Per questi imputati deve rimanere fermo il trattamento penale di favore di cui hanno goduto in collegamento con il procedimento speciale», i cui atti di conseguenza non possono essere annullati. È vero inoltre che l'art. 7, comma 1, del decreto–legge n. 341 del 2000 costituisce solo formalmente una norma interpretativa: è questa una qualifica non corrispondente alla realtà, che gli è stata data per determinare un effetto retroattivo, altrimenti non consentito. Infatti, come è stato precisato da questa Corte, «la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire "situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo", in ragione di "un dibattito giurisprudenziale irrisolto" (sentenza n. 311 del 2009), o di "ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore" (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini» (sentenze n. 103 del 2013 e n. 78 del 2012). Nessuna di queste ragioni sorregge la norma impugnata, dato che, come ha osservato la sentenza Scoppola, l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., cioè l'oggetto della pretesa interpretazione legislativa, era chiaro, non presentava ambiguità e non aveva dato luogo a contrasti sulla disciplina relativa alla pena dell'ergastolo, perché non si dubitava che essa riguardasse sia l'ergastolo "semplice" sia quello con isolamento diurno. In sostanza, l'art. 7, comma 1, del decreto–legge n. 341 del 2000, con il suo effetto retroattivo, ha determinato la condanna all'ergastolo di imputati ai quali era applicabile il precedente testo dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. e che in base a questo avrebbero dovuto essere condannati alla pena di trenta anni di reclusione. La Corte EDU, con la sentenza Scoppola del 17 settembre 2009, ha ritenuto, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, che «l'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», che si traduce «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi

penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato». Si tratta, nell'ambito dell'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, di un principio analogo a quello contenuto nel quarto comma dell'art. 2 cod. pen., che dalla Corte di Strasburgo è stato elevato al rango di principio della Convenzione. Posto questo principio la Corte ha rilevato che «l'articolo 30 della legge n. 479 del 1999 si traduce in una disposizione penale posteriore che prevede una pena meno severa» e che «l'articolo 7 della Convenzione [...] imponeva dunque di farne beneficiare il ricorrente». Di conseguenza, secondo la Corte, «nella fattispecie vi è stata violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione». Com'è noto, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 – che conferma la validità di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 – e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009), e deve perciò concludersi che, costituendo l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., una norma interposta, la sua violazione, riscontrata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza della Grande Camera del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, comporta l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

#### **Sentenza n. 170 del 2013 (Gallo, Cartabia)**

4.– Nel merito, la questione è fondata.

4.1.– La disciplina censurata, come già emerge dall'esposizione di cui ai punti precedenti, consente di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare". Di conseguenza essa non solo ha una portata retroattiva, ma altera altresì i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private. Tali essendo gli effetti della disciplina impugnata, occorre esaminare la questione di legittimità portata all'esame di questa Corte alla luce della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale sviluppatasi in materia di leggi retroattive, rispettivamente in riferimento all'art. 3 Cost. e all'art. 6 della CEDU, come richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., che costituiscono i parametri del presente giudizio.

4.2.– I profili di illegittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente debbono essere esaminati congiuntamente, in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali e, nella specie, all'art. 3 Cost., secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Infatti, questa Corte ha affermato che «la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza», affinché si realizzi la necessaria «integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012), che spetta a questa Corte assicurare nello svolgimento del proprio infungibile ruolo. Pertanto, anche quando vengono in rilievo ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale «deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate», in quanto «un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela» (sentenza n. 1 del 2013). Altrimenti detto, questa Corte opera una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario



bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012).

4.3.– Con riferimento al caso in esame, i principi di cui sopra portano a rilevare, anzitutto, che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012). Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). In particolare, in situazioni paragonabili al caso in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

4.4.– Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU, i quali trovano applicazione anche nell'ambito delle procedure concorsuali, come è attestato da specifiche pronunce della Corte europea riguardanti l'Italia (pronunce 11 dicembre 2003, Bassani contro Italia; 15 novembre 1996, Ceteroni contro Italia). La Corte di Strasburgo, infatti, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (pronunce 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte di Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia). Viceversa, lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'art. 6 della CEDU: sentenze 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas contro Francia; 26 ottobre 1997, Papageorgiou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society contro Regno Unito. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano.

4.5.– Nella specie, oggetto di giudizio è, come si è detto, una normativa che, ampliando il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, regola rapporti di natura privata tra creditori concorrenti di uno stesso debitore, con effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare". Tali essendo i contenuti della normativa impugnata, i principi giurisprudenziali sopra esposti, sviluppati tanto da questa Corte, quanto dalla Corte europea, impongono una declaratoria di illegittimità costituzionale, dovendosi attribuire un adeguato rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento, conseguito con il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare", delle aspettative dei creditori incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'alterazione a favore dello Stato – parte della procedura concorsuale – del rapporto tra creditori concorrenti, determinata dalle norme in discussione; l'assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge. In ordine a quest'ultimo aspetto, è opportuno sottolineare che, a differenza di altre discipline retroattive recentemente scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), le disposizioni censurate non sono volte a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificarne la retroattività. L'unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato.

4.6.– Pertanto, la disciplina impugnata palesa la sua illegittimità sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

### **Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

[12.– In questo contesto è intervenuto l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011. La norma si compone di due periodi: come già si è accennato, il primo dispone che «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa». La disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva come, del resto, si evince anche dal suo tenore letterale che rende la stessa applicabile alle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto contrattuale di conto corrente e non ancora esaurite alla data della sua entrata in vigore. Orbene, questa Corte ha già affermato che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006). Pertanto, il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di

principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto).]

### **Sentenza n. 271 del 2011 (Quaranta, Criscuolo)**

Questa Corte ha più volte chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010).

### **Sentenza n. 257 del 2011 (Quaranta, Criscuolo)**

Con riferimento ad altre leggi d'interpretazione autentica, questa Corte ha già affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva), ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 Cost. Pertanto, il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano la portata precettiva della norma interpretata, fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza, dunque, rilevano la funzione di "interpretazione autentica", che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge dispone soltanto per l'avvenire. In particolare, la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi irragionevole qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. Inoltre, questa Corte ha anche chiarito, con riferimento ai rapporti di durata, che il legislatore, in materia di successione di leggi, dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, come si è innanzi precisato, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*: sentenza n. 236 del 2009 e giurisprudenza in essa richiamata).

### **Sentenza n. 93 del 2011 (De Siervo, Tesauero)**

Non è necessario verificare se il citato art. 44 comma 1, costituisca una disposizione interpretativa (e sia perciò retroattiva), ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, poiché in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della

ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (tra le molte, sentenze n. 74 del 2008; n. 234 del 2007). Inoltre, va ribadito che rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza della scelta, sia conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa e stabilire le relative sanzioni (per tutte, ordinanze n. 23 del 2009 e n. 424 del 2008), sia «modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore a seconda delle materie oggetto di disciplina», anche in ordine all'eventuale applicabilità della disciplina posteriore più favorevole (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002).

### **Sentenza n. 41 del 2011 (De Siervo, Saulle)**

Questa Corte, nell'esaminare norme analoghe a quella oggetto del presente scrutinio, ha affermato che in tali casi ciò che rileva non è, in quanto fattore fondante di distinzione, il carattere interpretativo della norma impugnata, ovvero quello innovativo con efficacia retroattiva, non sussistendo a livello costituzionale, salvo che ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. in materia penale, un divieto assoluto di retroattività della legge. Il legislatore può, dunque, approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva. Quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti. In particolare, per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione (ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario), potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2007, n. 274 del 2006).

### **Sentenza n. 209 del 2010 (Amirante, Silvestri)**

[5.1. – Questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (sentenza n. 525 del 2000; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 374 del 2002, n. 26 del 2003, n. 274 del 2006, n. 234 del 2007, n. 170 del 2008, n. 24 del 2009). Accanto a tale caratteristica, che vale a qualificare una norma come effettivamente interpretativa, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 397 del 1994). 5.2. – Il confronto tra le disposizioni censurate ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale – cui s'è fatto cenno nel paragrafo precedente – porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.). ]

### **Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesauro)**

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, censurato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed all'art. 6 della CEDU, nella parte in cui, interpretando l'art.8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124, stabilisce che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (ATA) venga inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento. La Corte ha già in passato affermato che l'inquadramento stipendiale nei ruoli statali del personale ATA in ragione del maturato economico costituiva una delle possibili varianti di lettura della norma interpretata e che non poteva essersi formato un legittimo affidamento con riferimento al trattamento retributivo derivante dalla valutazione dell'intera anzianità maturata presso gli enti di provenienza, sia per il tipo di interpretazione adottata in sede di contrattazione collettiva, sia per il richiamo espresso al principio dell'invarianza della spesa in sede di primo inquadramento del personale proveniente dagli enti locali. Posto che la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il principio dello Stato di diritto e le nozioni di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito di controversie in atto ma non vietano in assoluto interventi retroattivi dei legislatori nazionali, deve escludersi la sussistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea. Nella specie, il legislatore non ha travalicato i limiti fissati dalla Convenzione. La vicenda normativa in esame non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nei rapporti di lavoro pubblico. In conclusione, ricorrono più d'una tra quelle ragioni imperative di interesse generale che consentono, nel rispetto dell'art. 6 CEDU, interventi retroattivi: in primis, emerge dalla norma censurata l'esigenza di ristabilire una delle possibili direzioni dell'originaria intenzione del legislatore; inoltre, l'intervento normativo *de quo* non ha vanificato del tutto i diritti sorti ed acquisiti sulla base della legge interpretata; infine, risulta evidente la conformità di tale interpretazione con la finalità di garantire una generale perequazione di tutti i lavoratori del comparto scuola. Il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.. Il giudice nazionale ha il compito di applicare le norme della CEDU, nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, e, laddove profili un contrasto tra la norma interna e quella della Convenzione, deve procedere ad una interpretazione della prima conforme alla seconda. Laddove ciò non sia possibile, egli, non potendo applicare la norma della CEDU in luogo di quella interna, né potendo applicare la norma nazionale che abbia ritenuto in contrasto con quella convenzionale (e, pertanto, con la Costituzione), deve sollevare la questione di costituzionalità ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

### **Sentenza n. 24 del 2009 (Flick, Finocchiaro)**

4.- L'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (sentenze n. 74 del 2008 e n. 376 del 1995), anche al fine di assegnare a determinate disposizioni un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (sentenze n. 234 del 2007 e n. 224 del 2006). La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze n. 156 del 2007 e n. 416 del 1999), pur se dettata dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 374 del 2002) o per far fronte ad evenienze eccezionali (sentenza n. 419 del 2000). La norma censurata non è interpretativa ma innovativa. La sua portata precettiva non è compatibile, come possibile opzione

interpretativa, con la disciplina previgente, che, anzi, deponeva, al contrario, nel senso dell'inefficacia dell'accordo, se non fosse tempestivamente emanato il decreto di esproprio. Essa interviene su situazioni in cui si è consolidato l'affidamento del privato riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina con esso contrastante, e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte (quella pubblica, o del privato assuntore dell'opera, comunque tenuto a sopportare le conseguenze economiche dell'espropriazione), e a svantaggio dell'altra (il proprietario). La dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento al canone della ragionevolezza assorbe gli ulteriori profili di censura.

### **Sentenza n. 170 del 2008 (Bile, Tesauro)**

6.– Di questi dibattiti, delle questioni sopra sintetizzate e della plausibilità delle divergenti interpretazioni offerte di parti delle disposizioni sopra richiamate, costituisce testimonianza la molteplicità di orientamenti espressi dalla giurisprudenza e dalla dottrina, anche in ordine alla questione della natura della norma censurata, così da rendere chiara la complessità dell'esegesi delle norme. Pertanto, risulta palese che l'art. 17, comma 1, della legge n. 388 del 2000 è intervenuto in una situazione di incertezza del dato normativo e che i criteri legali di ermeneutica rendevano possibile desumere dalle disposizioni interpretate la variante di senso che il legislatore ha inteso privilegiare, senza incidere né su orientamenti a tal punto consolidati da far ritenere implausibile la soluzione accolta, né su sentenze passate in cosa giudicata. Il carattere interpretativo della disposizione censurata comporta che essa si è saldata «a norme precedenti intervenendo sul significato normativo di queste, dunque lasciandone intatto il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (tra le molte, sentenze n. 425 del 2000; n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994). Siffatta configurazione conduce ad escludere che il citato art. 17, comma 1, sia sostanzialmente innovativo, con effetti retroattivi, ed assume importanza sotto il profilo del controllo di ragionevolezza, in relazione al quale rileva la funzione di interpretazione autentica che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire (sentenze n. 234 del 2007; n. 374 del 2002). La circostanza che la norma censurata, in quanto interpretativa, si è limitata ad assegnare alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce, quindi, sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza (sentenza n. 234 del 2007; n. 274 del 2006; n. 135 del 2006; n. 409 del 2005; n. 291 del 2003), sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (sentenza n. 229 del 1999; si veda anche sentenza n. 26 del 2003). Questo affidamento deve reputarsi, evidentemente, attenuato, e comunque non vulnerato, perché il testo originario rendeva plausibile una lettura diversa da quella che i destinatari stessi avevano ritenuto di privilegiare. L'art. 17, comma 1, della legge n. 388 del 2000, avendo natura interpretativa, ha dunque operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, poiché si è limitato a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi (*ex plurimis*, sentenze n. 274 del 2006; n. 282 del 2005; n. 15 del 2005; ordinanza n. 240 del 2007), definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima. Pertanto, la norma censurata non ha vulnerato le attribuzioni del potere giudiziario e la sua formulazione rende chiaro che neppure ha violato l'intangibilità del giudicato (sentenze n. 234 del 2007; n. 282 del 2005), mentre, anche in considerazione delle interpretazioni rese plausibili dalle norme, difetta ogni elemento per potere desumere che sia stata diretta ad incidere sui giudizi in corso, per determinarne gli esiti (sentenze n. 15 del 1995; n. 397 del 1994).

### **Sentenza n. 234 del 2007 (Bile, Quaranta)**

Nel merito, la questione non è fondata. I rimettenti, sostanzialmente, si dolgono del fatto che la norma censurata non avrebbe, in realtà, natura interpretativa della disposizione contenuta nell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, ma carattere innovativo con efficacia retroattiva; di qui, la violazione dei canoni di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. In proposito, occorre ricordare, innanzitutto, che questa Corte (per tutte, si veda la sentenza n. 274 del 2006) ha più volte ribadito che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge – pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi – non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione». Con la stessa sentenza la Corte ha, altresì, affermato che «il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di "interpretazione autentica", che determinano – chiarendola – la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Ed è, quindi, proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza che rilevano, simmetricamente, la funzione di interpretazione autentica, che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire». È poi anche da sottolineare, in particolare, che è costante l'affermazione di questa Corte (sentenze numeri 39, 135 e 274 del 2006) nel senso che la norma contenuta nella legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario.

### **Sentenza n. 274 del 2006 (Marini, Bile)**

Questa Corte (sentenza n. 374 del 2002) ha già affermato – con riferimento ad altra legge di interpretazione autentica nella stessa materia degli sgravi contributivi, di contenuto non dissimile da quella in esame – che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge – pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi – non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione». Quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di "interpretazione autentica", che determinano – chiarendola – la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Ed è, quindi, proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza che rilevano, simmetricamente, la funzione di "interpretazione autentica", che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire. In particolare, la norma che deriva dalla legge di "interpretazione autentica" non può ritenersi irragionevole (art. 3, primo comma, Cost.) ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come «una delle possibili letture del testo originario» (sentenze n. 39 e n. 135 del 2006, n. 291 del 2003 e n. 374 del 2002).

### **Sentenza n. 26 del 2003 (Chieppa, Vaccarella)**

5.– La questione non è fondata.

La premessa, da cui muovono entrambi i rimettenti, della assoluta univocità dell'interpretazione consentita dalla lettera e dalla *ratio* dell'art. 26, ultimo comma, legge n. 298 del 1974 (come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 82 del 1993) non è condivisibile: non lo è in fatto, dal momento che la tesi della necessità, a pena di nullità, della forma scritta del contratto *de quo* è certamente prevalente nella giurisprudenza di merito, ma, altrettanto certamente, numerose sono le pronunce (anche del giudice di legittimità: cfr. Cass. 6 giugno 2002 n. 8256) che quella tesi prevalente contrastano; né lo è ove si consideri la *ratio*, dal momento che la sanzione della nullità avrebbe abnormemente colpito il contratto, anche se stipulato con vettore iscritto all'albo, per un vizio di forma non correlato ad una reale esigenza di tutela (neanche) della controparte contrattuale. In altre parole, la *ratio* (repressione dell'abusivismo) che si afferma sottesa alla norma interpretata implica un eccesso del mezzo (nullità per difetto di forma e di indicazione di taluni dati) rispetto al fine perseguito; del che offre conferma, sul piano normativo, il medesimo art. 26, comma secondo, della legge n. 298 del 1974 (introdotto, si noti, dal medesimo art. 1 del d.l. n. 82 del 1993) che prevede, a carico del committente, una sanzione pecuniaria correlata all'effettivo affidamento del trasporto ad un vettore "abusivo" ed offrono conferma, sul piano fattuale, le vicende da cui scaturisce il presente giudizio che vedono incontestata l'iscrizione al relativo albo degli autotrasportatori alle cui pretese è stata opposta la nullità del contratto. Ne discende l'infondatezza delle censure – aventi come parametro gli artt. 101, 102 e 104 Cost. – volte a contestare il ricorso del legislatore ad una legge di interpretazione autentica ed a dedurne una illegittima interferenza nei giudizi pendenti con compressione del potere decisorio del giudice: questa Corte ha più volte statuito che il legislatore ha il potere di precisare il significato di norme al fine di vincolare – purché la portata retroattiva non violi altri principi costituzionali – il significato loro ascrivibile ad una tra le possibili varianti di senso del testo originario. Essendo certo che, nel caso di specie, ad un indirizzo prevalente se ne contrapponeva un altro, consistente anche se minoritario, fondato proprio sull'eccesso rappresentato dallo strumento della nullità del contratto rispetto al fine perseguito e quindi, in ultima analisi, fondato sulla *ratio* della norma, deve escludersi l'illegittimità costituzionale di una norma di interpretazione autentica volta ad imporre, tra le opzioni possibili, anche nei giudizi pendenti la non essenzialità della forma scritta ai fini della validità del contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi. Altrettanto infondata è la questione sotto il profilo – riconducibile alla pretesa violazione degli artt. 3 e 24 Cost. – che la norma interpretativa inciderebbe sulla certezza dei rapporti giuridici danneggiando chi aveva fatto legittimo affidamento sulla nullità del contratto concluso oralmente; non può non rilevarsi – in primo luogo e decisamente – che quello denunciato è un effetto insito nel fenomeno dell'interpretazione autentica, ma deve anche aggiungersi, con riguardo al caso di specie, che appare improponibile un tale argomento a tutela di chi, pur avendo concluso il contratto con vettore iscritto all'albo, pretende di sottrarsi alle conseguenti obbligazioni assumendo di aver fatto affidamento (e cioè, scientemente) su un difetto di forma del contratto stesso.

### **Sentenza n. 374 del 2002 (Ruperto, Bile)**

È ragionevole la norma che, risolvendo un'annosa questione, ha chiarito che ai contratti di formazione e lavoro non si applicano le disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali (sicché i datori di lavoro non possono cumulare l'anzidetto beneficio con quello della ridotta misura contributiva), così ponendo fine ad incertezze interpretative, causa di notevole contenzioso e incidenza negativa sulla spesa previdenziale. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sollevata in riferimento agli articoli 3, 101, 102 e 104 della Costituzione. Il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a rango costituzionale, salvo che per la materia penale, quindi il legislatore ben può emanare



norme con efficacia retroattiva – interpretative o innovative che siano – purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza.

#### **Sentenza n. 525 del 2000 (Mirabelli, Santosuosso)**

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 21, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133, nella parte in cui ha disposto, con efficacia retroattiva, che l'art. 38, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, si interpreti nel senso che le sentenze emesse dalle commissioni tributarie regionali debbano essere notificate ai sensi dell'art. 11, comma secondo, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 (e cioè presso l'avvocatura distrettuale dello Stato). La disposizione censurata è infatti norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva, e l'efficacia retroattiva della legge di interpretazione autentica è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, principio che trova applicazione anche in materia processuale, e che nel caso di specie deve ritenersi violato in conseguenza della non prevedibilità della soluzione interpretativa adottata dal legislatore, rispetto a quelle affermatesi nella prassi.

#### ***Sul discrimen tra norme interpretative e norme innovative***

#### **Sentenza n. 271 del 2011, (Quaranta, Criscuolo)**

Questa Corte ha più volte chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007).

#### **Sentenza n. 209 del 2010, (Amirante, Silvestri)**

Questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (sentenza n. 525 del 2000; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 374 del 2002, n. 26 del 2003, n. 274 del 2006, n. 234 del 2007, n. 170 del 2008, n. 24 del 2009). Accanto a tale caratteristica, che vale a qualificare una norma come effettivamente interpretativa, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 397 del 1994). Il confronto tra le disposizioni censurate ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale - cui s'è fatto cenno nel paragrafo precedente - porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.).

### **Sentenza n. 71 del 2010 (Amirante, Saulle)**

(...) Ricostruito in tal modo il quadro applicativo dell'art. 25 del d.lgs. n. 151 del 2001, risulta che la norma censurata non si pone in contrasto con l'indicato art. 3 della Costituzione, in quanto essa ha natura interpretativa e non innovativa, atteso che la sua portata precettiva è compatibile, come dimostrato dai contrasti interpretativi sopra descritti, rispetto alla sopra indicata disciplina previgente. Questa Corte ha costantemente affermato nella sua giurisprudenza il principio secondo cui «Il legislatore può emanare norme che precisino il significato di preesistenti disposizioni anche se non siano insorti contrasti giurisprudenziali, ma sussista comunque una situazione di incertezza nella loro applicazione, essendo sufficiente che la scelta imposta rientri tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e sia compatibile con la sua formulazione» (sentenza n. 170 del 2008).

### **Sentenza n. 24 del 2009 (Flick, Finocchiaro)**

L'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (sentenze n. 74 del 2008 e n. 376 del 1995), anche al fine di assegnare a determinate disposizioni un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (sentenze n. 234 del 2007 e n. 224 del 2006). La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze n. 156 del 2007 e n. 416 del 1999), pur se dettata dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 374 del 2002) o per far fronte ad evenienze eccezionali (sentenza n. 419 del 2000). La norma censurata non è interpretativa ma innovativa. La sua portata precettiva non è compatibile, come possibile opzione interpretativa, con la disciplina previgente, che, anzi, deponeva, al contrario, nel senso dell'inefficacia dell'accordo, se non fosse tempestivamente emanato il decreto di esproprio. Essa interviene su situazioni in cui si è consolidato l'affidamento del privato riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina con esso contrastante, e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte (quella pubblica, o del privato assuntore dell'opera, comunque tenuto a sopportare le conseguenze economiche dell'espropriazione), e a svantaggio dell'altra (il proprietario).

### **Sentenza n. 170 del 2008, (Bile, Tesauro)**

La disposizione, come questa Corte ha affermato, è interpretativa qualora, esistendo una oggettiva incertezza del dato normativo (ordinanza n. 400 del 2007) ed un obiettivo dubbio ermeneutico (sentenza n. 29 del 2002), sia diretta a chiarire il contenuto di preesistenti norme, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei significati tra quelli plausibilmente ascrivibili a queste. Tuttavia, il legislatore può emanare norme che precisino il significato di preesistenti disposizioni anche se non siano insorti contrasti giurisprudenziali (sentenza n. 123 del 1988; ordinanza n. 480 del 1992), ma sussista comunque una situazione di incertezza nella loro applicazione (sentenze n. 291 del 2003; n. 374 del 2002; n. 525 del 2000), essendo sufficiente che la scelta imposta rientri tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e sia compatibile con la sua formulazione (sentenze n. 409 del 2005; n. 168 del 2004; n. 292 del 2000), fermo restando che non spetta a questa Corte esprimere valutazioni sulla fondatezza delle differenti esegesi (sentenza n. 229 del 1999). (...) risulta palese che l'art. 17, comma 1, della legge n. 388 del 2000 è intervenuto in una situazione di incertezza del dato normativo e che i criteri legali di ermeneutica rendevano possibile desumere dalle disposizioni interpretate la variante di senso che il legislatore ha inteso privilegiare, senza incidere né su orientamenti a tal punto consolidati da far ritenere implausibile la soluzione accolta, né su sentenze passate in cosa giudicata. Il carattere interpretativo della disposizione censurata

comporta che essa si è saldata «a norme precedenti intervenendo sul significato normativo di queste, dunque lasciandone intatto il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (tra le molte, sentenze n. 425 del 2000; n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994). Siffatta configurazione conduce ad escludere che il citato art. 17, comma 1, sia sostanzialmente innovativo, con effetti retroattivi, ed assume importanza sotto il profilo del controllo di ragionevolezza, in relazione al quale rileva la funzione di interpretazione autentica che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire (sentenze n. 234 del 2007; n. 374 del 2002). La circostanza che la norma censurata, in quanto interpretativa, si è limitata ad assegnare alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce, quindi, sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza (sentenza n. 234 del 2007; n. 274 del 2006; n. 135 del 2006; n. 409 del 2005; n. 291 del 2003), sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (sentenza n. 229 del 1999; si veda anche sentenza n. 26 del 2003). Questo affidamento deve reputarsi, evidentemente, attenuato, e comunque non vulnerato, perché il testo originario rendeva plausibile una lettura diversa da quella che i destinatari stessi avevano ritenuto di privilegiare. L'art. 17, comma 1, della legge n. 388 del 2000, avendo natura interpretativa, ha dunque operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, poiché si è limitato a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi (*ex plurimis*, sentenze n. 274 del 2006; n. 282 del 2005; n. 15 del 2005; ordinanza n. 240 del 2007), definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima. Pertanto, la norma censurata non ha vulnerato le attribuzioni del potere giudiziario e la sua formulazione rende chiaro che neppure ha violato l'intangibilità del giudicato (sentenze n. 234 del 2007; n. 282 del 2005), mentre, anche in considerazione delle interpretazioni rese plausibili dalle norme, difetta ogni elemento per potere desumere che sia stata diretta ad incidere sui giudizi in corso, per determinarne gli esiti (sentenze n. 15 del 1995; n. 397 del 1994).

### **Sentenza n. 132 del 2008, (Bile, Tesauro)**

In base ai principi affermati da questa Corte, sono interpretative «quelle norme obiettivamente dirette a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero a escludere o a enucleare uno dei sensi fra quelli ragionevolmente ascrivibili alla norma interpretata»; i caratteri dell'interpretazione autentica, quindi, sono desumibili da un rapporto fra norme «tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (sentenze n. 311 del 1995, n. 94 del 1995, n. 397 del 1994, n. 424 del 1993, n. 455 del 1992).

### **Sentenza n. 74 del 2008, (Bile, Maddalena)**

Questa Corte ha avuto modo di affermare, in più di un'occasione (da ultimo, sentenza n. 234 del 2007), che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Sicché, la norma censurata, ove considerata espressione di funzione di interpretazione autentica, non può considerarsi lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza, e dei principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, atteso che essa si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (si veda anche la sentenza n. 274 del 2006), senza, peraltro, che siffatta operazione debba

essere necessariamente volta a comporre contrasti giurisprudenziali, ben potendo il legislatore precisare il significato di norme in presenza di indirizzi omogenei (sentenze n. 374 del 2002, n. 29 del 2002 e n. 525 del 2000).

***Sulla portata del principio di irretroattività della legge e sulla legittimità di disposizioni retroattive ove la retroattività trovi adeguata giustificazione***

**Sentenza n. 15 del 2012, (Quaranta, Criscuolo)**

Il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006). Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare, dunque, disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della CEDU, motivi sussistenti anche nel caso di specie. La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, pertanto, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010, n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009) a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale.

**Sentenza n. 257 del 2011, (Quaranta, Criscuolo)**

Con riferimento ad altre leggi d'interpretazione autentica, questa Corte ha già affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva), ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 Cost. Pertanto, il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano la portata precettiva della norma interpretata, fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza, dunque, rilevano la funzione di "interpretazione autentica", che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge dispone soltanto per l'avvenire. In particolare, la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi irragionevole qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. Inoltre, questa Corte ha anche chiarito, con riferimento ai rapporti di durata, che il legislatore, in materia di successione di leggi, dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, come si è innanzi precisato, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente

protetti (*ex plurimis*: sentenza n. 236 del 2009 e giurisprudenza in essa richiamata). Con riguardo ai principi qui richiamati, si devono escludere le violazioni dell'art. 3 Cost., ipotizzate dal rimettente.

Infatti, la norma censurata non presenta alcun carattere irragionevole, ma s'inserisce in un orientamento legislativo già in precedenza espresso che, sia pure con riferimento alla liquidazione delle prestazioni temporanee, aveva previsto per gli operai agricoli a tempo determinato il medesimo criterio contemplato dall'art. 3, secondo comma, della legge n. 457 del 1972 per gli operai a tempo indeterminato (art. 45, comma 21, della legge n. 144 del 1999). È vero che le prestazioni temporanee sono diverse da quelle pensionistico - contributive; non è esatto, però, che, come il rimettente sembra postulare, queste ultime riguardino tutt'altra materia rispetto alle prime, essendo palese che le une e le altre attengono al complessivo trattamento previdenziale della categoria dei lavoratori agricoli, sicché appare non irragionevole la finalità perseguita dal legislatore, diretta a ricondurre il sistema ad una disciplina uniforme, utilizzando, ai fini del calcolo di tutte le prestazioni, le retribuzioni dell'anno precedente. Del resto, la presunta irragionevolezza della norma censurata va esclusa anche sotto altro profilo. Invero, l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha affatto introdotto nella disposizione interpretata un elemento ad essa del tutto estraneo, ma si è limitata ad assegnarle un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. Il che è reso evidente dai contrastanti orientamenti della giurisprudenza di legittimità, di cui la medesima ordinanza di rimessione dà conto e che sono anteriori alla norma censurata. Tali orientamenti rivelano una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo e dunque rendono non irragionevole il ricorso del legislatore alla interpretazione autentica (ordinanza n. 400 del 2007). Pertanto l'assunto del rimettente, secondo cui l'intervento legislativo sarebbe stato ispirato dal «fine di non adeguare le pensioni degli operai agricoli a tempo determinato, così evitando la condanna in un contenzioso seriale», non può essere condiviso, perché non è sorretto da adeguata motivazione, idonea a superare gli argomenti ora esposti, ed anzi è smentito dai dati dianzi richiamati.

#### **Sentenza n. 93 del 2011, (De Siervo, Tesauro)**

Non è necessario verificare se il citato art. 44 comma 1, costituisca una disposizione interpretativa (e sia perciò retroattiva), ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, poiché in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (tra le molte, sentenze n. 74 del 2008; n. 234 del 2007). Inoltre, va ribadito che rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza della scelta, sia conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa e stabilire le relative sanzioni (per tutte, ordinanze n. 23 del 2009 e n. 424 del 2008), sia «modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore a seconda delle materie oggetto di disciplina», anche in ordine all'eventuale applicabilità della disciplina posteriore più favorevole (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002).

#### **Sentenza n. 41 del 2011, (De Siervo, Saule)**

Questa Corte, nell'esaminare norme analoghe a quella oggetto del presente scrutinio, ha affermato che in tali casi ciò che rileva non è, in quanto fattore fondante di distinzione, il carattere interpretativo della norma impugnata, ovvero quello innovativo con efficacia retroattiva, non sussistendo a livello costituzionale, salvo che ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. in materia penale, un divieto assoluto di retroattività della legge. Il legislatore può, dunque, approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva. Quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi

adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti. In particolare, per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione (ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario), potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2007, n. 274 del 2006).

#### **Sentenza n. 172 del 2008, (Bile, Mazzella)**

L'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, disponendo che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, sia riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo, ha reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica. Sotto tale profilo essa non è quindi irragionevole (sentenze n. 274 e n. 135 del 2006). La norma censurata, inoltre, assegnando alla disposizione interpretata un significato rientrante nelle possibili letture del testo originario, non determina alcuna lesione dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico, anche perché nella fattispecie l'ente previdenziale ha continuato a contestare l'interpretazione sostenuta dalle controparti private - ed accolta dalla giurisprudenza - rendendo così reale il dubbio ermeneutico.

#### **Sentenza n. 162 del 2008, (Bile, Finocchiaro)**

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 44, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 maggio 2005, n. 88, censurato, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 104 e 108 Cost., perché, autoqualificandosi come norma di interpretazione autentica quanto ai criteri di computo della rendita catastale degli opifici industriali adibiti a centrali elettriche, avrebbe efficacia retroattiva. Posto che, in generale, la norma che deriva dalla legge di "interpretazione autentica" non può dirsi irragionevole (art. 3, comma 1, Cost.), ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, la necessità, nella specie, di comporre un contrasto giurisprudenziale privilegiando una delle interpretazioni ricavabili dalla disciplina catastale, conforme a quella codicistica, rende legittimo il ricorso ad una norma di interpretazione autentica e non irragionevole, quindi, la sua efficacia retroattiva.

#### **Sentenza n. 234 del 2007, (Bile, Quaranta)**

Questa Corte (per tutte, si veda la sentenza n. 274 del 2006) ha più volte ribadito che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione». Con la stessa sentenza la Corte ha, altresì, affermato che «il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di "interpretazione autentica", che determinano - chiarendola - la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Ed è, quindi, proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza che

rilevano, simmetricamente, la funzione di interpretazione autentica, che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire». È poi anche da sottolineare, in particolare, che è costante l'affermazione di questa Corte (sentenze numeri 39, 135 e 274 del 2006) nel senso che la norma contenuta nella legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario.

### **Sentenza n. 274 del 2006, (Marini, Bile)**

Questa Corte (sentenza n. 374 del 2002) ha già affermato - con riferimento ad altra legge di interpretazione autentica nella stessa materia degli sgravi contributivi, di contenuto non dissimile da quella in esame - che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione». Quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di "interpretazione autentica", che determinano - chiarendola - la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Ed è, quindi, proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza che rilevano, simmetricamente, la funzione di "interpretazione autentica", che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire. In particolare, la norma che deriva dalla legge di "interpretazione autentica" non può ritenersi irragionevole (art. 3, primo comma, Cost.) ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come «una delle possibili letture del testo originario» (sentenze n. 39 e n. 135 del 2006, n. 291 del 2003 e n. 374 del 2002).

### **Sentenza n. 135 del 2006, (Marini, Mazzella)**

Non v'è alcuna irrazionale retroattività della norma perché essa afferma una delle interpretazioni plausibili dell'art. 2, comma 2, del d. l. 367 del 1990. Il legislatore del 1990 ha voluto che le aziende agricole danneggiate avessero diritto ad un contributo determinato matematicamente sulla base dei fondi effettivamente stanziati. All'art. 8-*septies* del d. l. n. 136 del 2004 deve essere quindi riconosciuta la semplice funzione di aver definitivamente imposto per legge la corretta interpretazione della norma del 1990.

### **Sentenza n. 291 del 2003, (Chieppa, Bile)**

A proposito delle cd. leggi di interpretazione autentica, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre norme preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, purché compatibile con il tenore letterale di esso (sentenze n. 421 del 1995; n. 376 del 1995; n. 15 del 1995; n. 397 del 1994). Ed ha precisato che in tali casi il problema da affrontare riguarda non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra, alla luce del principio di ragionevolezza (sentenze n. 229 del 1999; n. 525 del 2000). Infatti il divieto di

retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve di regola attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 della Costituzione; e quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva - interpretative o innovative che siano - purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Inoltre - esaminando, in riferimento ai medesimi parametri e nella stessa materia degli sgravi dei contributi previdenziali, l'allora censurato comma 5 dell'art. 68 della legge n. 388 del 2000, che con la tecnica dell'interpretazione autentica aveva attribuito retroattivamente ad una norma un significato difforme da quello accolto in sede giurisprudenziale e conforme invece all'interpretazione sempre sostenuta dall'INPS - la Corte ha ritenuto l'intervento legislativo ragionevole e non lesivo di valori e interessi costituzionalmente protetti, perché volto ad evitare il prolungamento dell'incertezza derivante da tale situazione, connotata dalle rilevanti dimensioni del contenzioso in corso e dalla gravità dei suoi riflessi sulla spesa previdenziale (sentenza n. 374 del 2002).

### **Sentenza n. 374 del 2002, (Ruperto, Bile)**

È ragionevole la norma che, risolvendo un'annosa questione, ha chiarito che ai contratti di formazione e lavoro non si applicano le disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali (sicché i datori di lavoro non possono cumulare l'anzidetto beneficio con quello della ridotta misura contributiva), così ponendo fine ad incertezze interpretative, causa di notevole contenzioso e incidenza negativa sulla spesa previdenziale. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sollevata in riferimento agli articoli 3, 101, 102 e 104 della Costituzione. Il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a rango costituzionale, salvo che per la materia penale, quindi il legislatore ben può emanare norme con efficacia retroattiva - interpretative o innovative che siano - purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza.

### **Sentenza n. 29 del 2002, (Ruperto, Marini)**

L'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 394 del 2000, nel precisare che le sanzioni penali e civili di cui agli artt. 644 cod. pen. e 1815, secondo comma, cod. civ. trovano applicazione con riguardo alle sole ipotesi di pattuizioni originariamente usurarie, impone - tra le tante astrattamente possibili - un'interpretazione chiara e lineare delle suddette norme codicistiche, come modificate dalla legge n. 108 del 1996, che non è soltanto pienamente compatibile con il tenore e la 'ratio' della suddetta legge - dettata dall'esclusivo e dichiarato intento di reprimere il fenomeno usurario - ma è altresì del tutto coerente con il generale principio di ragionevolezza. Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2001, n. 24, sollevata, con riferimento agli artt. 3, 24, 35, 41 e 47 della Costituzione, sull'assunto che la norma censurata avrebbe un'efficacia irrazionalmente sanante della natura usuraria di rapporti contrattuali intercorrenti con istituti di credito, da riconnettersi all'ipotesi in cui, nel corso del rapporto, il tasso soglia scenda al di sotto del tasso di interessi convenzionale originariamente pattuito.

### **Sentenza n. 525 del 2000, (Mirabelli, Santosuosso)**

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 21, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133, nella parte in cui ha disposto, con efficacia retroattiva, che l'art. 38, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, si interpreti nel senso che le sentenze emesse dalle commissioni tributarie regionali debbano essere notificate ai sensi dell'art. 11, comma secondo, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 (e cioè presso l'avvocatura distrettuale dello Stato). La disposizione censurata è infatti norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva, e l'efficacia



retroattiva della legge di interpretazione autentica è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, principio che trova applicazione anche in materia processuale, e che nel caso di specie deve ritenersi violato in conseguenza della non prevedibilità della soluzione interpretativa adottata dal legislatore, rispetto a quelle affermatesi nella prassi.

***Retroattività della normativa in materia previdenziale, anche in senso sfavorevole ai beneficiari: possibilità e limiti***

**Sentenza n. 446 del 2002 (Ruperto, Bile)**

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, sollevata in riferimento agli articoli 2, 36 e 38 della Costituzione, riguarda la restrizione del trattamento di reversibilità spettante al coniuge superstite di lavoratore collocato in pensione prima della data di entrata in vigore della legge impugnata e morto dopo. Sulla base del principio secondo cui, anche in materia previdenziale, il legislatore può modificare la disciplina di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori solo entro i limiti della ragionevolezza - e può, pertanto, entro questo limite, al fine di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale, ridurre trattamenti pensionistici in atto - deve escludersi una lesione all'affidamento nella stabilità della relativa disciplina a favore del coniuge del titolare della pensione diretta, la cui qualità di "superstite" si configurava, all'epoca dell'entrata in vigore della legge, in termini di mera eventualità, escludendosi, perciò, anche, di potersi argomentare in termini di diritto quesito in riferimento a trattamenti non ancora attivati. Ne consegue la non fondatezza della questione proposta. - Sul principio dell'affidamento nella sicurezza giuridica come elemento essenziale dello Stato di diritto, e sul divieto che disposizioni retroattive trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori, si rinvia alle sentenze n. 416/1999; n. 211/1997 e n. 390/1995; nonché alla sentenza n. 525/2000 e alle ordinanze nn. 319 e 327/2001. - Sul principio secondo cui il legislatore può ridurre trattamenti pensionistici in atto, al fine di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale, si rinvia alle sentenze nn. 417 e 361/1996, 240/1994, 822/1988. - Sulla non eliminabilità *in toto* di una pensione legittimamente attribuita, da parte di una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione, cfr., per come citate, le sentenze n. 211/1997 e n. 419/1999. - In tema di diritti quesiti cfr., secondo la citazione, le sentenze n. 349/1985 e n. 9/1994. - Sul principio in base al quale sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme suscettibili di provocare l'inaccettabile effetto per cui - pur essendosi raggiunto un certo livello di possibile trattamento pensionistico, ancorché non attivato - la prosecuzione della contribuzione, con il correlativo incremento dei versamenti, può operare in senso negativo fino a comportare una riduzione del trattamento stesso, si citano le sentenze nn. 264/1994, 388/1995, 427/1997, 201/1999 (che risultano invocate, però, dal rimettente, a sostegno del diverso assunto relativo alla maturazione progressiva del diritto al trattamento pensionistico, ed alla conseguente impossibilità che il livello potenzialmente raggiunto sia ridotto da una norma successiva meno favorevole). - Sulla dichiarazione di incostituzionalità di una norma che, in presenza di date circostanze, precludeva del tutto l'accesso alla pensione di reversibilità al coniuge del titolare di una pensione diretta già attivata - e nonostante l'esclusione della configurabilità di un diritto dell'iscritto, e "dei suoi 'aventi causa", all'intangibilità del trattamento pensionistico vigente al momento dell'iscrizione -, cfr., per come ininfluentemente richiamata, la sentenza n. 169/1986.

**Sentenza n. 416 del 1999 (Granata, Vari)**

È costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto con la esigenza di tutelare l'affidamento del cittadino - l'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre

1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui, [anche] con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996 [anteriormente cioè alla entrata in vigore, il 1<sup>a</sup> gennaio 1997, della legge stessa] esso prevede, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, il totale divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità, maturati in detto periodo, con reddito da lavoro autonomo. Premesso, infatti, che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, l'affidamento del cittadino sulla certezza delle situazioni giuridiche, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti; la disposizione denunciata contrasta, *'in parte qua'*, con il principio di ragionevolezza, per tal profilo enucleato, in quanto determina, in modo retroattivo, per i trattamenti liquidati appunto dal 30 novembre al 31 dicembre 1996, l'elisione dei ratei di pensione maturati entro tale periodo, nei casi in cui i relativi titolari, una volta decaduto il decreto-legge 30 settembre 1996, n. 508 (prevedente analogo divieto di cumulo), abbiano intrapreso una attività libero professionale o, comunque, avente natura di prestazione autonoma. La rilevata tutela dell'affidamento del cittadino si arresta nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge n. 662 del 1996 in oggetto sono entrate in vigore e, cioè, nel momento in cui la regola contemplata dall'art. 1, comma 189, della citata legge risulta incidere ormai sull'attualità di rapporti di durata, rispetto ai quali il legislatore è abilitato, sia pure nei limiti della ragionevolezza, a dettare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina in atto. Ed è perciò che la data sopra indicata vale a definire anche il termine entro il quale va limitata la pronuncia di incostituzionalità della denunciata disposizione.

#### **Sentenza n. 390 del 1995 (Baldassarre, Ruperto)**

Come la Corte ha già avuto occasione di affermare, nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative, in senso sfavorevole per i beneficiari, della disciplina di rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost.). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto. - Cfr., in relazione a questioni in materia pensionistica, S. nn. 573/1990, 822/1988 e 349/1985.

#### **Sentenza n. 573 del 1990 (Conso, Greco)**

Senza un'inderogabile esigenza, il legislatore non può effettuare in una fase avanzata del rapporto tra lavoratori ed I.N.P.S. una modifica legislativa che alteri in senso sfavorevole, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative del lavoratore.

#### **Sentenza n. 822 del 1988 (Saja, Greco)**

In materia di ordinamento pensionistico, sono costituzionalmente illegittime quelle modificazioni legislative che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando sia già subentrato lo stato di quiescenza, peggiorino, senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa. (Nella specie, la Corte, ribadendo tale principio, già altre volte espresso, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in

riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 3 della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui - mentre stabilisce nuovi criteri di computo della contribuzione utile a pensione, dando rilievo alle ultime duecentosessanta settimane antecedenti la decorrenza del pensionamento -, non fa salva la posizione giuridica del lavoratore il quale, alla data di entrata in vigore della medesima legge, si trovi ad aver già maturato, nell'ultimo decennio prima del pensionamento, il triennio di migliore retribuzione contributiva, ai sensi della previgente disposizione di cui all'art. 26 della legge n. 160 del 1975).

### **Sentenza n. 349 del 1985 (Paladin, Saja-Greco)**

Se è vero che in linea di principio deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che, nel rispetto dell'autonomia negoziale privata, modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può però ammettersi che tale intervento sia assolutamente discrezionale, per cui non è consentita una modifica legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente maturate dai lavoratori per il tempo necessario alla cessazione della propria attività; ma una siffatta irrazionale incidenza va esclusa nel caso della estensione normativa ai pensionati delle gestioni speciali del sistema di perequazione automatica previsto dall'art. 10 della legge 3 giugno 1975, n. 160, perché il sacrificio da essa determinato, da un lato, è strettamente collegato, secondo una valutazione legislativa che non può ritenersi irrazionale, alla necessità di evitare in un momento di grave crisi economica notevoli disparità fra le diverse categorie di pensionati, con le conseguenti tensioni sociali, mentre dall'altro risulta sensibilmente contenuto nelle sue dimensioni quantitative e temporali, dato che il legislatore ha sostituito senza eccessivi indugi il sistema denunciato con altro, più rispondente alle esigenze dei pensionati, ed ha poi altresì provveduto a compensare, sia pure in parte, il mancato incremento patrimoniale verificatosi nel periodo di vigenza della norma. (Non fondatezza . in riferimento agli artt. 42, 45, 47 e 53 Cost. - della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, conv. nella legge 27 febbraio 1978, n. 41, sollevata sotto il profilo che non sarebbe stato permesso al legislatore disporre la estensione del sistema perequativo introdotto dall'art. 10 della legge n. 160 del 1975 ai pensionati delle gestioni speciali, perché idonea a peggiorare il trattamento già assicurato a costoro per effetto di diritti quesiti, che la nuova legge era tenuta a rispettare).

*Sulla compatibilità con la Costituzione di norme retroattive, là dove trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti*

### **Sentenza n. 170 del 2013 (Gallo, Cartabia)**

Dal § 4.3 del considerato in diritto.- Con riferimento al caso in esame, i principi di cui sopra portano a rilevare, anzitutto, che «il divieto di retroattività della legge (art. undici delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore - nel rispetto di tale previsione - può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012). Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia

di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). In particolare, in situazioni paragonabili al caso in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

### **Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

Dal § 12 del Considerato in diritto : Orbene, questa Corte ha già affermato che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006). Pertanto, il legislatore - nel rispetto di tale previsione - può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto). Ciò posto, si deve osservare che la norma censurata, con la sua efficacia retroattiva, lede in primo luogo il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.).

### **Sentenza n. 419 del 2000 (Mirabelli, Marini)**

Il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve, in linea di principio, attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 Cost. relativo alla materia penale. Ne consegue che il legislatore ordinario, nel rispetto di tale limite, può emanare norme retroattive purché esse trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti così da incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti.

### **Sentenza n. 229 del 1999 (Granata, Marini)**

Non è fondata, con riferimento agli artt. 3, 24, 53, 97, 101, 102, 108 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 l. 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) - a tenore del quale "il primo comma dell'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nel testo da applicare sino alla data stabilita nell'art. 16 d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, deve essere interpretato nel senso che il termine in esso indicato, avendo carattere ordinatorio, non è stabilito a pena di decadenza" - per aver attribuito, con efficacia retroattiva, carattere di ordinarietà ad un termine che la giurisprudenza della Commissione tributaria centrale e della Corte di cassazione aveva invece qualificato come perentorio, in quanto, con riferimento al principio di ragionevolezza - posto che il legislatore ordinario, nel rispetto del limite previsto dall'art. 25 Cost. relativamente alla legge penale, può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che esse siano, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti; e che esiste una significativa divergenza di opinioni, manifestatasi tanto nella giurisprudenza di merito quanto in dottrina, sulla natura del termine per la liquidazione delle imposte che risultano dovute in base al controllo "formale" delle dichiarazioni, previsto dall'art. 36-*bis* ' d.P.R. n. 600 del 1973, come mod. dall'art. 1 d.P.R. n. 506 del 1979, e riguardo al coordinamento tra detta norma e l'art. 17, comma 1, d.P.R. n. 602 del 1973, concernente i termini per l'iscrizione a ruolo delle imposte liquidate in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti - la norma denunciata trova la giustificazione della propria efficacia retroattiva nella esistenza di un obiettivo dubbio ermeneutico sulla natura del termine previsto dall'art. 36-*bis* , nella gravità delle conseguenze che da siffatta incertezza derivano in una materia delicata quale quella dei controlli sulle dichiarazioni dei redditi, e nella circostanza che l'interpretazione imposta dal legislatore risulta compatibile con il testo della norma ed anzi conforme ad una delle letture già prospettate dalla giurisprudenza; in quanto, con riferimento al principio dell'affidamento, per un verso, nessun legittimo affidamento poteva sorgere sulla base di un'interpretazione della norma tutt'altro che pacifica e consolidata, e, per l'altro, l'art. 36-*bis* non ha contenuto precettivo nei confronti dei contribuenti, ma pone un termine a carico dell'amministrazione finanziaria per la liquidazione delle maggiori imposte accertate a seguito di controllo "formale", sicché deve escludersi che la situazione soggettiva degli interessati possa, sotto tale aspetto, ritenersi meritevole di tutela; in quanto, con riferimento alle attribuzioni del potere giudiziario, al diritto di difesa ed al diritto di tutela giurisdizionale avverso gli atti della p.a., l'efficacia retroattiva della norma non incide sulla "*potestas indicandi*", bensì sul modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi; in quanto, con riferimento al principio della capacità contributiva, oltre a non ricorrere i presupposti per la formazione di un legittimo affidamento, il principio sancito dall'art. 53 Cost. ha carattere oggettivo, riferendosi ad indici concretamente rivelatori di ricchezza e non già stati soggettivi di affidamento del contribuente; ed in quanto il principio di buon andamento ed imparzialità della p.a., non comporta necessariamente che tutti i termini a questa imposti per il compimento delle proprie attività debbano avere carattere perentorio, tenuto conto, altresì, che la disposizione denunciata, nel riconoscere come ordinatorio il termine di cui all'art. 36-*bis* d.P.R. n. 600 del 1973, non lascia priva di termini decadenziali l'attività di controllo "formale" delle dichiarazioni, trovando comunque applicazione l'art. 17 d.P.R. n. 602 del 1973.

### **Sentenza n. 432 del 1997 (Granata, Capotosti)**

Non è fondata, con riferimento agli artt. 3, 101, 102 e 104 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 33, l. 28 dicembre 1995 n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 7, commi 5 e 6, d.l. 19 settembre 1992 n. 348, conv. nella l. 14 novembre 1992 n. 438, "vanno interpretate nel senso che tra le indennità, compensi, gratifiche ed emolumenti di qualsiasi genere, da corrispondere nella misura prevista per il 1992, sono comprese le borse di studio di cui all'art. 6 d.lgs. 8 agosto 1991 n.

257", in quanto - posto che, tanto nel caso della norma propriamente interpretativa, quanto in quella della norma semplicemente retroattiva, la legge rimane pur sempre soggetta al controllo di conformità rispetto al canone generale di ragionevolezza, che assume in materia un valore particolarmente stringente poiché riferito alla certezza dei rapporti preteriti, nonché al legittimo affidamento dei soggetti interessati; che il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 Cost., limitatamente alla legge penale; che il legislatore ordinario può, nel rispetto di tale limite, emanare norme retroattive, purché trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, così da non incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti; che, se queste condizioni sono osservate, la retroattività, di per sé sola, non può ritenersi elemento idoneo ad integrare un vizio della legge, neppure in riferimento all'ipotesi particolare di incidenza su diritti di natura economica; e che la funzione giurisdizionale non può dirsi violata per il solo fatto dell'intervento legislativo, perché il legislatore non tocca la potestà di giudicare, quando si muove sul piano generale ed astratto delle fonti e costruisce il modello normativo, cui la decisione giudiziale deve riferirsi - anche nel caso della disposizione impugnata il legislatore ha agito sul piano delle fonti, delimitando la fattispecie normativa presupposto della "*potestas indicandi*" senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio; ed in quanto la norma impugnata non persegue affatto l'intento di discriminare irragionevolmente i medici ammessi alle scuole di specializzazione, ma, in una logica di bilanciamento con le fondamentali scelte di politica economica, e, inserendosi in un più ampio complesso di norme ispirate alla stessa "*ratio*", adegua la loro situazione al diverso principio - generalizzatosi tanto nel settore privato, quanto in quello pubblico - secondo il quale la difesa dall'aumento del costo della vita è da affidarsi precipuamente alle dinamiche contrattuali, in particolar modo alla contrattazione collettiva, piuttosto che a strumenti legislativi di adeguamento automatico

***Sulla possibilità per il legislatore di emanare disposizioni di durata in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti, anche se si tratti diritti soggettivi perfetti, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale:***

#### **Ordinanza n. 31 del 2011 (De Siervo, Grossi)**

Che - premessa la assoluta genericità del riferimento al «principio comunitario di legittimo affidamento», che il rimettente si limita ad associare in combinato disposto con gli altri due evocati principi costituzionali - la giurisprudenza costante di questa Corte ritiene che «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione)»; unica condizione essendo «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto» (sentenze a n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009).

#### **Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena)**

Inoltre, se si tiene presente che nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i

trattamenti pensionistici, pubblici e privati. La legge n. 335 del 1995, infatti, ha costituito il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea. L'intervento legislativo ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, «con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato» (sentenza n. 74 del 2008).

### **Sentenza n. 302 del 2010 (Amirante, Silvestri)**

Innanzitutto si deve prendere in esame la censura basata sulla presunta lesione dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici, che deriverebbe dall'incidenza sui rapporti in corso dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori. A tal proposito, giova ricordare come questa Corte abbia chiarito che «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto» (sentenza n. 264 del 2005; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009). Nel caso oggetto del presente giudizio, la variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali, in particolare di beni appartenenti al demanio marittimo, non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva della disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali. Alla vecchia concezione, statica e legata ad una valutazione tabellare e astratta del valore del bene, si è progressivamente sostituita un'altra, tendente ad avvicinare i valori di tali beni a quelli di mercato, sulla base cioè delle potenzialità degli stessi di produrre reddito in un contesto specifico. Tale processo evolutivo è in corso da diversi decenni ed ha indotto questa Corte ad osservare che gli interventi legislativi, volti ad adeguare i canoni di godimento dei beni pubblici, hanno lo scopo, conforme agli artt. 3 e 97 Cost., di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati (sentenza n. 88 del 1997).

### **Sentenza n. 228 del 2010 (Amirante, Maddalena)**

In effetti, non può reputarsi irragionevole la disposizione di cui all'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, la quale ha portato a regime il conglobamento della indennità integrativa speciale nella pensione di reversibilità dalla data di entrata in vigore della stessa legge. Si deve, infatti, tener presente che, per un verso è pienamente ammissibile un intervento legislativo che operi su rapporti di durata, come quelli in esame, per soddisfare esigenze, non solo di contenimento della spesa pubblica, ma anche di armonizzazione dei trattamenti pensionistici tra settore pubblico e privato, mentre d'altro canto (per costante giurisprudenza di questa Corte: di recente, vedasi ordinanza n. 170 del 2009) il fluire del tempo è valido discriminante di situazioni giuridiche analoghe e la effettività della garanzia di cui all'art. 38 Cost. non può reputarsi elisa da una regolamentazione che parifica (anche nella misura) la pensione di reversibilità del settore pubblico a quella del settore privato.

### **Sentenza n. 236 del 2009 (Amirante, Criscuolo)**

Questa Corte, con riferimento ai rapporti di durata, ha più volte affermato il principio secondo cui il legislatore, in materia di successione di leggi, dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo - in caso di norme retroattive - il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*, sentenze n. 162 del 2008; n. 74 del 2008; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 374 del 2002 e n. 525 del 2000). Nella giurisprudenza di questa Corte, poi, è consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999 e n. 390 del 1995). Si tratta quindi di verificare, alla luce dei suddetti orientamenti, la ragionevolezza della disposizione censurata sulla base del principio di tutela dell'affidamento, quale parametro alla stregua del quale scrutinare la legittimità della norma medesima, con riguardo all'art. 3 Cost.

### **Sentenza n. 74 del 2008 (Bile, Maddalena)**

Peraltro, non è senza rilievo il fatto che il legislatore, in sede di interpretazione autentica, possa modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica (sent. n. 6 del 1994 e sent. n. 282 del 2005), là dove, ovviamente, l'intervento possa dirsi non irragionevole.

### **Sentenza n. 282 del 2005 (Capotosti, Maddalena)**

3.2. La riconosciuta natura effettivamente interpretativa di una legge non esclude che da essa possano derivare violazioni costituzionali. Invero, al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (da ultimo, sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002).

### **Sentenza n. 264 del 2005 (Capotosti, Maddalena)**

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto (tra le tante, sentenza n. 446 del 2002, ordinanza n. 327 del 2001, sentenza n. 393 del 2000, sentenza n. 416 del 1999).



### **Sentenza n. 446 del 2002 (Ruperto, Bile)**

In linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto - non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (sentenza n. 416 del 1999; in precedenza sentenze nn. 211 del 1997 e 390 del 1995, successivamente sentenza n. 525 del 2000 e ordinanze nn. 319 e 327 del 2001). Da tale principio discende che solo in questi limiti - in presenza di una legge avente, in settori estranei alla previsione dell'art. 25, comma 2, della Costituzione, portata ragionevolmente retroattiva - l'affidamento sulla stabilità della normativa previgente è coperto da garanzia costituzionale. In materia previdenziale poi deve tenersi anche conto del principio, parimenti affermato da questa Corte, secondo cui il legislatore può - al fine (ricorrente nella specie) di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale - ridurre trattamenti pensionistici già in atto (sentenze nn. 417 e 361 del 1996, 240 del 1994, 822 del 1988). Perciò, il diritto ad una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) - se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999) - ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute. Ed allora - se, salvo il controllo di ragionevolezza, è conforme a Costituzione una norma peggiorativa di trattamenti pensionistici in atto - a maggior ragione la conclusione vale per una norma che incida su trattamenti pensionistici non ancora attivati al momento della sua entrata in vigore, quale la pensione di reversibilità che eventualmente spetterà al coniuge superstite del pensionato in quel momento ancora in vita. Queste considerazioni inducono a ritenere che non possa argomentarsi in termini di diritto quesito (sentenze n. 349 del 1985 e n. 9 del 1994).

### **Ordinanza n. 219 del 2001 (Ruperto, Capotosti)**

Che, secondo la giurisprudenza costituzionale, qualora il legislatore disponga "un riassorbimento di quanto già conseguito, senza incidere su quanto già corrisposto per effetto della sentenza, bensì eliminando, con il meccanismo della gradualità temporale proprio del riassorbimento economico, esiti privilegiati di trattamento economico" i parametri indicati dal rimettente non possono ritenersi lesi e non è configurabile né lo svuotamento del contenuto del giudicato, né l'impiego della funzione legislativa per invadere l'ambito riservato dalla Costituzione alla funzione giudiziaria (sentenza n. 409 del 1995);

che al legislatore non è precluso, eventualmente anche in sede di interpretazione autentica, di modificare sfavorevolmente la disciplina di determinati trattamenti economici, purché ciò avvenga in modo non irrazionale o arbitrario, come appunto è accaduto nel caso in esame, in considerazione della finalità perequativa realizzata dalla norma e delle modalità del riassorbimento degli effetti economici derivanti dalle sentenze passate in giudicato (sentenza n. 374 del 2000).

### **Sentenza n. 393 del 2000 (Mirabelli, Vari)**

Le finalità ed i criteri ai quali, secondo quanto sopra detto, si ispira la norma denunciata consentono di superare anche la residua censura concernente la lamentata violazione dell'art. 3 della Costituzione, dovuta, secondo l'ordinanza, ad una disciplina che non contemplerebbe, diversamente dal regime precedente, "alcun esonero dal divieto di anticipata prestazione", e che, violando il "principio dell'affidamento", comprometterebbe situazioni ormai consolidate, senza che il sacrificio imposto comporti benefici per la finanza pubblica. Proprio sul piano della verifica di quella congrua ponderazione dei vari interessi che l'ordinanza parrebbe sollecitare, occorre, anzitutto, ricordare che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica non impedisce al legislatore di emanare norme modificatrici della disciplina dei rapporti di durata in senso sfavorevole per i beneficiari, quando tali

disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti. Nel caso oggetto di scrutinio, la censurata disposizione, nel fissare al 1° gennaio 1998 il momento dal quale viene a trovare applicazione (anche per le prestazioni che qui interessano, e cioè quelle dei fondi disciplinati dal decreto legislativo n. 357 del 1990) la regola che non consente il conseguimento delle prestazioni dei fondi se non in concomitanza con quelle proprie del trattamento obbligatorio, non può non riguardare, come è ovvio, che quelle fattispecie pensionistiche, afferenti alla previdenza complementare, che, all'epoca, non erano ancora giunte a compimento.

### **Sentenza n. 330 del 1999 (Granata, Capotosti)**

L'ordinanza di rimessione, in primo luogo, prospetta la violazione dell'art. 36 della Costituzione sotto il profilo che la norma impugnata avrebbe imposto ad una sola categoria del personale medico la riduzione di una delle voci della retribuzione, stabilendo così un trattamento economico peggiorativo, senza prevedere una proporzionale riduzione della prestazione lavorativa. In proposito, va osservato, innanzi tutto, che l'art. 36 della Costituzione, secondo la giurisprudenza costituzionale, garantisce al lavoratore una retribuzione che, nella sua globalità, gli assicuri un'esistenza libera e dignitosa, cosicché la riduzione di una singola componente della retribuzione non può, di per sé sola, costituire una lesione della disposizione costituzionale (sentenze n. 15 del 1995, n. 164 del 1994 e n. 1 del 1986). Tanto più che, secondo un consolidato principio della giurisprudenza di questa Corte, il divieto di *reformatio in peius* rappresenta un criterio ermeneutico del tutto inidoneo, in assenza di una specifica copertura costituzionale, a vincolare il legislatore (cfr. da ultimo sentenza n. 219 del 1998), al quale quindi non è vietato di approvare norme le quali modificano sfavorevolmente, senza che per questo solo sia vulnerato l'art. 36, primo comma, della Costituzione, la disciplina dei rapporti di durata neppure nel caso in cui riguardino diritti soggettivi perfetti, purché tali modifiche non trasmodino in un regolamento irrazionale o incidano arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti (sentenze nn. 417 e 179 del 1996, n. 390 del 1995). Secondo l'indirizzo di questa Corte, dunque, l'art. 36, primo comma, della Costituzione garantisce al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, senza però impedire che si possa procedere a nuove valutazioni e a variare di conseguenza l'entità delle singole voci retributive (sentenza n. 32 del 1986), poiché rientrano nella discrezionalità del legislatore, fermo il limite della ragionevolezza, tanto la differenziazione del trattamento economico di categorie prima egualmente retribuite, quanto l'attribuzione in maniera uniforme di determinate componenti della retribuzione o di particolari indennità (sentenze n. 63 del 1998, n. 65 del 1997). Alla luce di questi principi giurisprudenziali, pertanto, la riduzione dell'indennità in questione, di per sé, non viola l'art. 36 della Costituzione, anche se occorre accertare, in riferimento all'ulteriore parametro dell'art. 3 della Costituzione, che la norma impugnata non abbia un contenuto arbitrario e preveda una ragionevole giustificazione della diversità di trattamento rispetto alle situazioni poste a raffronto.

### **Sentenza n. 417 del 1996 (Granata, Ruperto)**

3.3. - Ricorda anzitutto la Corte che, secondo il suo consolidato orientamento giurisprudenziale, le cosiddette disparità di mero fatto - ossia quelle differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto precettivo ma semplicemente alla sua concreta applicazione - non danno luogo a un problema di costituzionalità, nel senso che l'eventuale funzionamento patologico della norma stessa non può costituire presupposto per farne valere una illegittimità riferita alla lesione, vuoi del principio di uguaglianza (sentenze nn. 295 e 188 del 1995), vuoi di quello del buon andamento della pubblica amministrazione. Tanto premesso, va osservato che l'adozione della data di accoglimento delle dimissioni quale discriminante oggettivo tra il nuovo ed il vecchio regime trova plausibile

spiegazione, sul piano giuridico, nella natura costitutiva del relativo provvedimento amministrativo, rispetto al quale la volontà del dipendente rappresenta soltanto il presupposto necessario, e nel conseguente effetto estintivo del rapporto di pubblico impiego, le cui norme generali e speciali rimangono transitoriamente in vigore fino alla stipulazione dei contratti collettivi disciplinati dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Sicché la scelta di privilegiare il momento temporale coincidente con l'accoglimento delle dimissioni - peraltro già fatta negli stessi termini dall'art. 2, comma 1, lettera e), della legge n. 438 del 1992, diversamente da quanto previsto nella precedente lettera d) per l'impiego privato - non può considerarsi viziata da quelle manifeste ragioni di irrazionalità ovvero da quelle discriminazioni prive di fondamento giuridico, che sole potrebbero consentire di sindacare l'ampio potere discrezionale riservato al legislatore in materia (v. sentenza n. 185 del 1995). D'altronde, stante la palese estraneità al dettato normativo di qualsiasi riferimento alla decorrenza delle dimissioni e quindi - per quanto qui interessa - alla peculiare posizione del personale della scuola pur rilevata dalla Corte con la sentenza n. 439 del 1994, non è dato in alcun modo ravvisare l'asserita disparità di trattamento tra detto personale e quello degli altri comparti per via della prefissione di un unico termine valevole nei confronti di tutti i pubblici dipendenti. Ancor meno è poi configurabile una disparità all'interno dei rispettivi comparti di appartenenza dei singoli dipendenti, a seconda che la domanda sia stata accolta prima o dopo la data fissata. Qui infatti il diverso trattamento deriva, all'evidenza, dalla semplice circostanza di trovarsi o meno nelle condizioni dalla norma previste in via generale con riguardo a tutte le categorie coinvolte. Per cui, se determinati soggetti - quali i ricorrenti nei giudizi *a quibus*, le cui domande di dimissioni non erano state accolte e, nel caso sottoposto alla Corte dei conti, addirittura neppure presentate - sono rimasti esclusi dagli effetti della salvaguardia delle rispettive posizioni sancita dal censurato comma 18, ciò è avvenuto solo perché le loro aspettative non erano pervenute a quello stadio di consolidamento ritenuto necessario dal legislatore, secondo il non irrazionale criterio da esso seguito nell'ottica della sua opzione (v. anche sentenza n. 390 del 1995).

### ***Sull'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica***

#### **Sentenza n. 92 del 2013 (Gallo, Grossi)**

È noto come la giurisprudenza di questa Corte si sia più volte soffermata sulla legittimità delle norme retroattive, in genere, e di quelle destinate ad incidere sui rapporti di durata, in specie; affermando, in sintesi, che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti": ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, sentenza n. 166 del 2012). Il profilo che qui, tuttavia, viene in risalto è rappresentato non soltanto da un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma da quello "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni. L'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto, o alla relativa loro "sicurezza", quanto, piuttosto, al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione di deposito: impegni sulla cui falsariga, come accade in ogni ordinaria dinamica contrattuale, si sono venuti a calibrare i rispettivi oneri di ordine anche economico, oltre che le corrispondenti aspettative. È del tutto evidente, infatti, che altro sono la natura e le dimensioni, anche finanziarie, delle attività che il custode deve espletare per prelevare e custodire i veicoli assoggettati a misure di fermo, sequestro o confisca (e rispetto alle quali ha informato

dimensioni, investimenti e in genere l'organizzazione della propria impresa); altro è l'attività connessa all'automatico acquisto (per di più, a prezzo unilateralmente "imposto") dei veicoli ed alla relativa rivendita o rottamazione. Più che sul piano di una "astratta" ragionevolezza della volontà normativa, deve, dunque, ragionarsi, ai fini dell'odierno sindacato, sul terreno della ragionevolezza "complessiva" della "trasformazione" alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione intertemporale denunciata. Ed appare ovvio che tale ragionevolezza "complessiva" dovrà, a sua volta, essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi - tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. - che risultano nella specie coinvolti: ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi.

### **Sentenza n. 83 del 2013 (Gallo, Criscuolo)**

"Nel merito, le questioni sono fondate.

L'art. 25 della legge n. 240 del 2010 così dispone: «L'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica a professori e ricercatori universitari. I provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti». A sua volta, l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, statuisce: «È in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti. In tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. La disponibilità al trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. I dipendenti in aspettativa non retribuita che ricoprono cariche elettive esprimono la disponibilità almeno novanta giorni prima del compimento del limite di età per il collocamento a riposo». Con riguardo a tale norma va notato che, con sentenza n. 33 del 2013, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 15-*nonies*, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo di essi vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui non consente al personale ivi contemplato che, al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età. La suddetta pronuncia, peraltro, non incide sulla questione qui in esame, concernente il trattenimento in servizio di una categoria, quale quella dei professori universitari, la cui età di collocamento a riposo è già fissata al compimento del settantesimo anno di età. Ciò posto, si deve osservare che il dettato della norma censurata (il cui chiaro significato non si presta a dubbi ermeneutici) esclude l'applicazione a professori e ricercatori universitari dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, così precludendo a tale categoria la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa

valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza, secondo i criteri nel medesimo art. 16 indicati. Orbene, tale esclusione si rivela del tutto irragionevole e si risolve, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost. Va premesso che, come questa Corte ha più volte affermato, il legislatore ben può emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Nei casi in esame non è dato individuare ragioni idonee a giustificare, per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, l'esclusione dalla possibilità di avvalersi del trattenimento in servizio disciplinato dal citato art. 16, comma 1. Secondo la difesa dello Stato la norma impugnata sarebbe «pienamente giustificata in vista di relevantissime esigenze di contenimento finanziario e razionalizzazione della spesa pubblica». Ad avviso dell'Avvocatura generale, «se si analizza l'evoluzione normativa in materia, ci si avvede del fatto che il legislatore non si è limitato ad abolire *tout court* la possibilità di mantenimento in servizio per i professori universitari, ma, proprio per evitare d'incorrere in censure sotto il profilo della legittimità costituzionale, ha operato una graduale riduzione della possibilità di ottenere il mantenimento in servizio biennale fino alla sua totale eliminazione. Dapprima, infatti, con l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, il legislatore aveva riconosciuto ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici la facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo. Poi, l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, aveva previsto che non venisse più riconosciuto ai professori e ricercatori universitari un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, ma che l'istanza venisse valutata discrezionalmente dall'amministrazione [...]. Infine, con l'art. 25 della legge n. 240 del 2010 è venuta meno la possibilità, per professori e ricercatori universitari, di presentare istanza per la permanenza in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo».

Questa tesi non può essere condivisa. In primo luogo, la disposizione di cui si tratta interessa un settore professionale numericamente ristretto, perciò inidoneo a produrre significative ricadute sulla finanza pubblica; in secondo luogo, l'accoglimento dell'istanza di trattenimento in servizio non è automatico, a seguito dell'intervento normativo realizzato con l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008 (poi convertito), ma consegue alla valutazione dell'amministrazione di appartenenza, che decide in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, considerando la «particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»: il che, da un lato, consente all'Amministrazione di utilizzare esperienze professionali ancora valide, dall'altro contribuisce a ridurre il numero dei beneficiari del trattenimento; in terzo luogo, questo impegna un arco di tempo contenuto (al massimo, un biennio) che non sembra suscettibile d'incidere in misura apprezzabile sulla spesa pubblica.

Tanto più che lo stesso legislatore ha ritenuto che il rinvio del collocamento a riposo dei dipendenti pubblici sia funzionale alle misure di contenimento di tale spesa. Infine, la norma *de qua* non può trovare giustificazione sull'interesse al ricambio generazionale del personale docente, del pari invocato dalla difesa dello Stato. Al riguardo, si deve osservare che, senza dubbio, rientra nella discrezionalità del legislatore l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'ambito dell'istruzione universitaria. Tuttavia, fermo restando in via generale tale principio, è pur vero che il perseguimento di questo obiettivo deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio - peraltro per un arco di tempo limitato - docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. In questo quadro si colloca il disposto dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo modificato dall'art. 72, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, poi convertito dalla legge n. 133 del 2008. Detta norma realizza, per l'appunto, il suddetto bilanciamento, affidando all'amministrazione la facoltà di accogliere o no la richiesta del

dipendente, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali e secondo i criteri nella norma medesima indicati. Resta dunque priva di giustificazioni l'esclusione della sola categoria dei professori e ricercatori universitari dall'ambito applicativo del citato art. 16, comma 1, quando proprio per tale categoria l'esigenza suddetta si presenta in modo più marcato, avuto riguardo ai caratteri ed alle peculiarità dell'insegnamento universitario. La norma impugnata trascura del tutto tale profilo, introducendo una disciplina sbilanciata e irrazionale, che si pone in deciso contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost".

### **Sentenza n. 166 del 2012 (Quaranta, Mazzella)**

Il dubbio relativo all'asserito affidamento dei dipendenti pubblici *part-time* già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati è privo di fondamento. È vero che nella giurisprudenza di questa Corte il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma, in base a principi da essa costantemente ribaditi, non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev'essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», unica condizione essendo «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (ordinanza n. 31 del 2011).

### **Sentenza n. 236 del 2009 (Amirante, Criscuolo)**

È costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 2, comma 434, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui si applica ai professori universitari per i quali sia stato disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che hanno iniziato il corso del relativo periodo. La norma impugnata stabilisce che: il periodo di fuori ruolo dei professori universitari, precedente alla quiescenza, è ridotto a due anni accademici a decorrere dal 1° gennaio 2008 e coloro che, alla data indicata, sono in servizio come professori nel terzo anno accademico fuori ruolo, sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico; che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, il detto periodo di fuori ruolo è ridotto ad un anno accademico e coloro che, alla medesima data, sono in servizio come professori nel secondo anno accademico fuori ruolo, sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico; che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, il periodo di fuori ruolo dei professori universitari è definitivamente abolito e coloro che, alla medesima data, sono in servizio come professori nel primo anno accademico fuori ruolo sono posti in quiescenza al termine di tale anno. La predetta disposizione ha inciso sullo status professionale dei professori universitari collocati fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che hanno iniziato il corso del relativo periodo, introducendo per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata e determinando anche una contrazione del momento finale di quello status che si riflette negativamente sulla posizione giuridica già acquisita dall'interessato (cosiddetta retroattività impropria), imponendo ai docenti interessati un sacrificio ingiustificato e perciò irragionevole, che si traduce nella violazione del legittimo affidamento - derivante da un formale provvedimento amministrativo - riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita. Inoltre, la norma pone sullo stesso piano posizioni giuridiche non omogenee (docenti in servizio non ancora in posizione di fuori ruolo e docenti già collocati fuori ruolo), trascurando di considerare che il professore già in fuori ruolo è titolare in atto

di uno specifico stato professionale, sul quale la norma medesima viene ad incidere in senso peggiorativo con effetto immediato, mentre il professore in servizio di ruolo, titolare di uno stato giuridico diverso, può vantare al riguardo soltanto una mera aspettativa, sicchè l'equiparazione suddetta realizza una disparità di trattamento (rappresentata dalla previsione dello stesso trattamento per situazioni giuridiche diverse), costituente autonoma violazione dell'art. 3 Cost. Ogni ulteriore profilo di censura è assorbito-

### **Sentenza n. 282 del 2005 (Capotosti, Maddalena), massima**

In base al canone interpretativo, secondo cui tra due possibili interpretazioni consentite dalla lettera della disposizione, è corretta quella conforme alla (o non contrastante con la) Costituzione ed in base ai lavori preparatori della legge, la norma censurata va intesa nel senso che la perdita di efficacia delle "decisioni di autorità giurisdizionali", in essa contemplata, si riferisca alle decisioni impugnate o impugnabili, non già alle decisioni irrevocabili o passate in giudicato. Tuttavia, la salvezza del giudicato formatosi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di interpretazione autentica non può comprendere le decisioni adottate, nel regime dell'alternatività, con decreto del Presidente della Repubblica in sede di ricorso straordinario, dovendosi escludere che la decisione che conclude tale procedimento abbia la natura o gli effetti degli atti di tipo giurisdizionale, come la Corte ha più volte affermato. Ne consegue che non sussiste la violazione dei parametri costituzionali invocati, né in relazione agli artt. 24 e 113 della Costituzione, perché la garanzia da essi prevista si riferisce al diritto di agire in sede giurisdizionale e non nella sede amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; né in relazione agli artt. 100 e 103 della Costituzione, poiché, da un lato, l'atto in esame del Consiglio di Stato è espressione di una funzione consultiva, su cui, peraltro, la norma non incide, dall'altro, non vengono in rilievo profili concernenti l'attività giurisdizionale affidata al Consiglio di Stato; infine, non viene leso l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'affidamento nella sicurezza giuridica, poiché il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può modificare sfavorevolmente, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati. Non è, pertanto, fondata, in relazione agli artt. 3, 24, 100, 103 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui disciplina, con una norma di interpretazione autentica, la portata e la decorrenza dell'abrogazione del nono comma dell'art. 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425.

### **Sentenza n. 264 del 2005 (Capotosti, Maddalena)**

La disciplina censurata, modulando il suo impatto secondo modalità, non irragionevoli, di temperamento degli effetti sul rapporto di locazione in corso, sia diversificando gli incrementi in base alla consistenza del reddito dei conduttori, sia prevedendo la possibilità di recedere dal rapporto stesso, sia consentendo l'adempimento in più soluzioni e, infine, limitando l'aumento del canone locatizio ad una misura che non può superare la media dei prezzi praticati in regime di libero mercato, si sottrae alle censure dedotte. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 2, e 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui dispone (comma 1) che i canoni annui per i beni patrimoniali dello Stato, concessi o locati a privati, sono, in deroga alle altre disposizioni di legge in vigore, valutati rispetto a quelli dovuti per il 1994 di un coefficiente pari a 2,5 volte il canone stesso, salvo quanto previsto dal successivo comma 2. Tale comma dispone, a sua volta, che a decorrere dal 1° gennaio 1995, i canoni annui per i beni patrimoniali e demaniali dello Stato destinati ad uso abitativo, concessi o locati a privati, sono, in deroga alle altre disposizioni di legge in vigore, rivalutati rispetto a quelli dovuti per l'anno 1994 di un coefficiente pari a: due volte il canone stesso per i soggetti appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito

all'anno di imposta 1993, non superiore ad ottanta milioni di lire; cinque volte il canone stesso, per i soggetti che appartengano ad un nucleo familiare con un reddito annuo, per il medesimo anno 1993, pari o superiore ad ottanta milioni di lire. Il comma 4 determina la decorrenza delle maggiorazioni di cui ai commi 1 e 2 dal 1° gennaio 1995.

### **Sentenza n. 446 del 2002 (Ruperto, Bile)**

In linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto - non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (sentenza n. 416 del 1999 ; in precedenza sentenze nn. 211 del 1997 e 390 del 1995 , successivamente sentenza n. 525 del 2000 e ordinanze nn. 319 e 327 del 2001). Da tale principio discende che solo in questi limiti - in presenza di una legge avente, in settori estranei alla previsione dell'art. 25, comma 2, della Costituzione, portata ragionevolmente retroattiva - l'affidamento sulla stabilità della normativa previgente è coperto da garanzia costituzionale. In materia previdenziale poi deve tenersi anche conto del principio, parimenti affermato da questa Corte, secondo cui il legislatore può - al fine (ricorrente nella specie) di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale - ridurre trattamenti pensionistici già in atto (sentenze nn. 417 e 361 del 1996, 240 del 1994 , 822 del 1988 ). Perciò, il diritto ad una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) - se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999 ) - ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute. Ed allora - se, salvo il controllo di ragionevolezza, è conforme a Costituzione una norma peggiorativa di trattamenti pensionistici in atto - a maggior ragione la conclusione vale per una norma che incida su trattamenti pensionistici non ancora attivati al momento della sua entrata in vigore, quale la pensione di reversibilità che eventualmente spetterà al coniuge superstite del pensionato in quel momento ancora in vita.

### **Ordinanza n. 327 del 2001 (Ruperto, Santosuosso)**

Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lett. b), del decreto- legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 243, censurato per non aver previsto, con riferimento al diritto assicurativo contro gli infortuni sul lavoro dei lavoratori agricoli autonomi, una norma transitoria idonea a garantire gli stessi lavoratori nel passaggio dal vecchio al nuovo regime, in nome del principio dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica. Infatti la norma censurata - lungi dall'istituire una modifica del regime assicurativo con effetti retroattivi - si limita a fissare una data a partire dalla quale vengono modificate le condizioni di accesso alla tutela previdenziale.

### **Sentenza n. 393 del 2000 (Mirabelli, Vari)**

Nel prescrivere che «a decorrere dal 1 gennaio 1998, per tutti i soggetti nei cui confronti trovino applicazione le forme pensionistiche definite in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio... il trattamento si consegue esclusivamente in presenza dei requisiti e con la decorrenza previsti dalla disciplina dell'assicurazione obbligatoria di appartenenza», l'art. 59, comma 3, della legge n. 449 del 1997 realizza un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, ponendosi quale momento essenziale della complessiva riforma della materia in attuazione degli scopi enunciati dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione. Sicchè non hanno pregio le doglianze circa la lesione da tale norma perpretata, alla iniziativa e alla libertà sindacale (e all'art. 39 Cost.), tanto più ove si consideri che, a fronte dei



limiti e dei vincoli adottati all'autonomia collettiva, stanno sia la normativa di favore, con ampie agevolazioni tributarie, volta a sostenere e favorire la previdenza complementare, sia la possibilità di deroghe pur previste a tali vincoli, ad opera della contrattazione collettiva, in relazione all'esigenza della concreta ponderazione degli effetti complessivi dell'esubero di personale sul fondo pensionistico, sia infine la facoltà riservata all'iniziativa sindacale di operare la trasformazione delle forme pensionistiche a prestazione in forme pensionistiche a contribuzione definita. Né assume autonomo rilievo, rispetto alla precedente, la censura riferita alla violazione dell'art. 41 della Costituzione. Ma non può neppure reputarsi che la norma sia irragionevole, in riferimento all'art. 3 Cost. ed alla lamentata violazione del «principio dell'affidamento» per aver inciso su situazioni ormai consolidate, o che essa escluda ogni ipotesi di esonero dal divieto di anticipata prestazione, giacché, seppure a fronte di significative congiunture, il vincolo imposto al conseguimento delle prestazioni integrative del trattamento di base risulta, per le forme pensionistiche di cui al decreto legislativo n. 357 del 1990, non solo sensibilmente attenuato, ma, in definitiva, rimesso alla disponibilità delle parti sociali, con adeguato opportuno apprezzamento, dunque, delle aspettative dei destinatari delle prestazioni. Pertanto non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata in riferimento agli artt. 3, 39 e 41 della Costituzione.

### **Sentenza n. 416 del 1999 (Granata, Vari)**

È costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto con la esigenza di tutelare l'affidamento del cittadino - l'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui, [anche] con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996 [anteriormente cioè alla entrata in vigore, il 1<sup>a</sup> gennaio 1997, della legge stessa] esso prevede, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, il totale divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità, maturati in detto periodo, con reddito da lavoro autonomo. Premesso, infatti, che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, l'affidamento del cittadino sulla certezza delle situazioni giuridiche, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti; la disposizione denunciata contrasta, *in parte qua*, con il principio di ragionevolezza, per tal profilo enucleato, in quanto determina, in modo retroattivo, per i trattamenti liquidati appunto dal 30 novembre al 31 dicembre 1996, l'elisione dei ratei di pensione maturati entro tale periodo, nei casi in cui i relativi titolari, una volta decaduto il decreto-legge 30 settembre 1996, n. 508 (prevedente analogo divieto di cumulo), abbiano intrapreso una attività libero professionale o, comunque, avente natura di prestazione autonoma. La rilevata tutela dell'affidamento del cittadino si arresta nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge n. 662 del 1996 in oggetto sono entrate in vigore e, cioè, nel momento in cui la regola contemplata dall'art. 1, comma 189, della citata legge risulta incidere ormai sull'attualità di rapporti di durata, rispetto ai quali il legislatore è abilitato, sia pure nei limiti della ragionevolezza, a dettare disposizioni che modificano sfavorevolmente la disciplina in atto. Ed è perciò che la data sopra indicata vale a definire anche il termine entro il quale va limitata la pronuncia di incostituzionalità della denunciata disposizione.

*... in particolare: legittimo affidamento e rapporti di durata*

### **Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena)**

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata in relazione agli artt. 111 e 117, primo comma,

Cost. e dell'art. 6 della CEDU per asserita violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU, «nella parte in cui - interpretando l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 - fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso». Nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, sicché non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre, d'altro canto, si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. L'intervento legislativo ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, «con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato». Infine, in modo particolare e "determinante" - come posto in risalto anche nella sent. n. 311 del 2009 - il "processo equo" e con esso il "giusto processo", ha trovato concretezza ed effettività anche tramite l'incidente di costituzionalità in una duplice occasione «conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano».

### **Sentenza n. 302 del 2010 (Amirante, Silvestri)**

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Innanzitutto, deve escludersi la presunta lesione dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici, che deriverebbe dall'incidenza sui rapporti in corso dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori, in quanto l'intervento del legislatore non è stato né improvviso e imprevedibile, né ingiustificato rispetto allo scopo perseguito di assicurare maggiori entrate all'erario e di perequare le situazioni dei soggetti che svolgono attività commerciali, avvalendosi di beni pubblici, e quelle di altri soggetti che svolgono le identiche attività, ma assoggettati ai prezzi di mercato relativi all'utilizzazione di beni di proprietà privata. Neppure può accogliersi la censura basata su una presunta discriminazione tra utilizzatori di pertinenze demaniali marittime e soggetti locatari di aree di proprietà privata: non solo non vi è discriminazione nel tendenziale avvicinamento delle due situazioni, dal punto di vista del costo dell'utilizzazione, ma si deve riconoscere che l'intervenuto aumento dei canoni riduce l'ingiustificata posizione di vantaggio di chi possa, nel medesimo contesto territoriale, usufruire di concessioni demaniali rispetto a chi, invece, sia costretto a rivolgersi al mercato immobiliare. Né sussiste una discriminazione tra concessionari di pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi e concessionari di beni pubblici dello stesso tipo destinati ad altre utilizzazioni, ad esempio abitative; la differenza di trattamento trova giustificazione nella diversa attitudine dei beni pubblici a produrre reddito per i concessionari, che certamente è maggiore se gli stessi vengono destinati alle attività considerate dalla norma censurata, piuttosto che a destinazioni diverse, che ne implicano il mero godimento, senza un attivo sfruttamento economico. Infine, anche la censura riferita all'art. 53 Cost., è infondata, giacché i canoni demaniali marittimi non hanno natura tributaria, ma sono corrispettivi dell'uso di un bene di proprietà dello Stato e costituiscono quindi un prezzo pubblico calcolato in base a criteri stabiliti dalla legge.

### **Sentenza n. 206 del 2009 (Amirante, Finocchiaro)**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, nella parte in cui vieta alle emittenti radiotelevisive locali di utilizzare o diffondere un marchio, una denominazione e una testata identificativi che richiamino in tutto o in parte quelli di una emittente nazionale, qualora le stesse abbiano iniziato ad usarli legittimamente prima dell'entrata in vigore della legge stessa. Premesso che l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva incontra il limite del rispetto dei principi generali di ragionevolezza e di eguaglianza e di tutela dell'affidamento e premesso ancora che non può escludersi la sostanziale retroattività della modifica introdotta dalla disposizione denunciata che incide su un contratto di durata, modificandolo nei suoi elementi costitutivi, la norma censurata, riducendo l'effettività dell'accesso al mercato delle comunicazioni alle emittenti non aventi dimensioni nazionali, è intrinsecamente irrazionale per contraddittorietà con la sua *ratio*. Infatti la stessa - in contrasto con la rubrica, recante «disciplina per evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo» - confligge con la libertà economica di disporre del marchio e con la finalità della norma stessa espressione diretta della libertà spettante a tutti di manifestare il proprio pensiero, ponendosi in antitesi rispetto alla previsione dell'art. 3, comma 10, della legge 6 agosto 1990, n. 223, secondo cui «i bacini di utenza per la radiodiffusione sonora devono consentire la coesistenza del maggior numero di emittenti e reti specificamente nelle zone con maggiore densità di popolazione», ed alla previsione dell'art. 3 della legge 3 maggio 2004, n. 112, per il quale «sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo il pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l'apertura alle diverse opinioni».

### **Sentenza n. 409 del 2005 (Capotosti, Amirante)**

Le equivalenze relative al possesso del diploma universitario e dei diplomi non universitari rilasciati da istituzioni diverse - previste dal legislatore al fine di soddisfare aspettative nate in epoca nella quale le attività rientranti successivamente nella professione di assistente sociale non erano state oggetto di specifica, organica disciplina - concernono esclusivamente l'esercizio della professione di assistente sociale, ma non come titolo abilitante al prosieguo degli studi, con la conseguenza della non omogeneità delle finalità (esercizio della professione di assistente sociale), riguardo alla quale è riconosciuta la equipollenza delle posizioni al diploma rilasciato in ambito universitario, rispetto a quella (accesso a corsi di istruzione universitaria superiore) prevista dalla norma interpretata. La norma censurata, quindi, per la sua efficacia retroattiva, non può essere considerata irragionevole nel contesto della normativa esistente, poiché il significato da essa attribuito alla disposizione interpretata (comma 10 dell'art. 1 del d.l. 12 novembre 2001, n. 402) rientra nelle varianti di senso a questa attribuibili nella sua letterale formulazione. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

### ***Discrezionalità legislativa e limiti a garanzia del principio del legittimo affidamento***

### **Sentenza n. 277 del 2012 (Quaranta, Lattanzi)**

Dal Considerato in diritto... Questa Corte ha ripetutamente rilevato che la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa ...

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge

finanziaria 2007), nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive.

### **Sentenza n. 166 del 2012 (Quaranta, Mazzella)**

[*omissis*] Quanto al principio del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica per la circostanza che il contemporaneo esercizio dell'attività di dipendente *part-time* e di avvocato fosse in precedenza consentito, esso trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev'essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto. Orbene, la normativa transitoria dettata dall'art. 2 della legge in oggetto ha concesso ai dipendenti pubblici *part-time* un primo periodo di durata triennale onde esercitare l'opzione per l'uno o per l'altro percorso professionale e, poi, ancora un altro di durata quinquennale ai fini dell'eventuale richiesta di rientro in servizio.

### **Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo) (solo stralcio)**

Dal Considerato in diritto: La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

### **Sentenza n. 271 del 2011 (Quaranta, Criscuolo)**

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008 n. 15 - norma di interpretazione autentica - in quanto la retroattività della norma, il cui divieto pure non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., non trova adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e

contrasta con altri valori e interessi costituzionalmente protetti. Infatti, la norma oggetto di censura, stabilendo che l'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2005 deve essere inteso nel senso che nel concetto di retribuzione lorda - ai fini della determinazione della indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione spettante ai dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in caso di perfezionamento dell'accordo risolutivo - va escluso il rateo di tredicesima mensilità, non ha imposto una scelta rientrante tra le possibili varianti di senso del testo originario, ma ha realizzato, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, incidendo, in violazione dell'art. 3 Cost., in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto, in quanto i dipendenti regionali, nel proporre l'accordo di risoluzione consensuale e nel sottoscrivere il relativo contratto, avevano riposto un legittimo affidamento nel fatto che, per la determinazione dell'indennità, si dovesse tenere conto anche della tredicesima mensilità.

### **Ordinanza n. 31 del 2011 (De Siervo, Grossi)**

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26 - il quale prevede che: «Al fine di assicurare risparmi di spesa, i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e di grande evento di cui all'art. 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono nulli. Sono fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del presente decreto» - sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. ed al principio comunitario del legittimo affidamento, in quanto l'applicazione della norma vanificherebbe retroattivamente un processo ritualmente avviato da mesi e legittimamente coltivato. Nel nostro sistema costituzionale, infatti, non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost.), unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto.

### **Sentenza n. 24 del 2009 (Flick, Finocchiaro)**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, per violazione del principio di ragionevolezza, assorbiti gli altri profili di censura. Ed invero, l'intervento legislativo, determinando la reviviscenza degli effetti dei verbali di concordamento dell'indennità di espropriazione e rinuncia a qualunque pretesa indennitaria, indipendentemente dall'emanazione del decreto di espropriazione, risulta palesemente irragionevole ove si consideri che, nella specie, i proprietari degli immobili assoggettati al procedimento espropriativo furono indotti a concordare l'indennità, peraltro cumulativamente determinata, da una valutazione di convenienza riferita a quel momento specifico della procedura. Nella valutazione dei motivi per la stipulazione dell'accordo, infatti, non poteva non essere presente la consapevolezza della disciplina vigente in tema di accordi, ivi compresa l'eventualità di una loro inefficacia ove la procedura non fosse pervenuta a compimento. La norma censurata, intervenendo su situazioni in cui si è consolidato l'affidamento del privato riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, detta una disciplina con esso contrastante, sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte (quella pubblica, o del privato assuntore dell'opera, comunque tenuto a sopportare le conseguenze economiche dell'espropriazione)

e a svantaggio dell'altra (il proprietario).- In merito all'affermazione che il legislatore può regolare situazioni pregresse, sempre che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, vedi, citate, sentenze n. 74 del 2008 e n. 376 del 1995. - In merito all'affermazione che il legislatore può intervenire a disciplinare situazioni pregresse, anche al fine di assegnare a determinate disposizioni un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, vedi, citate, sentenze n. 234 del 2007 e n. 224 del 2006. - In merito all'affermazione che la norma successiva non può tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali, vedi, citate, sentenze n. 156 del 2007 e n. 416 del 1999; se dettata dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica, vedi citate, sentenza n. 374 del 2002; per far fronte ad evenienze eccezionali, vedi, citata, sentenza n. 419 del 2000.

### **Sentenza n. 74 del 2008 (Bile, Maddalena)**

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 censurato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, perché, prevedendo che "per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità", avrebbe irrazionalmente modificato la normativa preesistente utilizzando l'interpretazione autentica al di là della funzione che le è propria. Premesso che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e premesso ancora che detta norma censurata non può considerarsi lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza, e dei principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, quando si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, si deve ritenere che, nel caso in esame, il legislatore, riaffermando il principio dell'indipendenza del trattamento pensionistico di reversibilità rispetto alla data di liquidazione della pensione del dante causa, a fronte di una non univoca giurisprudenza contabile, ha scelto uno dei possibili significati della norma impugnata. La ragionevolezza della norma si evince anche dal fatto che l'assetto recato dalla disposizione denunciata riguarda pure il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, non essere attenta alle esigenze di bilancio, nonché dalla circostanza che il legislatore, con il comma 775 dell'art. 1 della stessa legge n. 296 del 2006, ha salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti soltanto poteva dirsi ingenerato. - In merito all'affermazione che la legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, vedi, citate, sentenze nn. 234/2007, 274/2006, 374 e 29//2002, n. 525/2000. - In merito all'affermazione che il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può modificare in modo sfavorevole la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati, sempre che l'intervento possa dirsi non irragionevole, vedi, citate, sentenze nn. 282/2005 e 6/1994. - Sul principio di autonomia del diritto alla pensione di reversibilità, vedi, citata, sentenza n. 446/2002.

### **Sentenza n. 11 del 2007 (Bile, Cassese)**

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-nonies, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui, dettando interpretazione

autentica del punto B.3), lettera h), della tabella prevista dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, allegata al medesimo decreto, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, ai fini dell'attribuzione del punteggio raddoppiato per il servizio prestato in sede scolastica collocata sopra i seicento metri nell'ambito di comune di montagna, prende in considerazione il servizio reso a partire dall'anno scolastico 2003-2004 e, cioè, in epoca anteriore all'entrata in vigore del meccanismo premiale. Infatti, la norma, delimitando ad un anno la considerazione del servizio prestato, non incide su situazioni ormai definite e, di conseguenza, non lede il principio di tutela dell'affidamento del cittadino; inoltre, in tema di sperequazioni nell'inserimento in graduatoria permanente, il collocamento in graduatoria e la conservazione di una posizione nella stessa sono mere aspettative, e i concorrenti non possono vantare né un diritto alla stabilità della disciplina, né un diritto a sfruttarne i mutamenti, spettando al legislatore stabilire e modificare i criteri di valutazione dei titoli per perseguire interessi generali. - Sul principio di tutela dell'affidamento del cittadino, v., citate, sentenze n. 409/2005, n. 446/2002, n. 822/1988, n. 210/1971. - Sulla natura di mera aspettativa della conservazione del posto in graduatoria v., citata, sentenza n. 168/2004.

### **Ordinanza n. 9 del 2006 (Bile, Gallo)**

È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 17, comma 3, della legge 18 ottobre 2001, n. 383, censurati, in riferimento al principio di legittimo affidamento nella certezza e sicurezza giuridica del diritto ed agli artt. 3 e 53 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono - per le situazioni ancora pendenti - l'espressa abrogazione, da parte del legislatore o del Governo delegato all'emanazione di uno o più decreti, delle disposizioni in materia di imposta sulle successioni e donazioni di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 e successive modificazioni, ove siano incompatibili con quelle di cui alla legge n. 383 del 2001, che ha soppresso tale tributo. Il giudice *a quo*, infatti, nel chiedere alla Corte una pronuncia additiva ad effetti abrogativi e retroattivi, prospetta un *petitum* generico, avendo omesso di precisare quali siano le norme previgenti che dovrebbero essere espressamente e retroattivamente abrogate in ragione della incompatibilità con quelle vigenti. Inoltre, il *petitum* del rimettente comporta una pluralità di soluzioni in ordine al possibile contenuto della pronuncia additiva richiesta, nessuna delle quali appare costituzionalmente vincolata e la cui scelta è rimessa alla discrezionalità del legislatore, soprattutto ove si consideri che, in materia di successione di leggi, il legislatore ha ampia discrezionalità di modulare nel tempo la disciplina introdotta, con l'unico limite della ragionevolezza (nella specie non superato). - Sulla ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia di successione di leggi nel tempo v., citate, *ex plurimis*, sentenza n. 308/2002 e ordinanza n. 108/2002. - V., citate, sentenza n. 291/2001, ordinanze n. 399, n. 273 e 260/2005.

### **Sentenza n. 349 del 1985 (Paladin, Saja-Greco)**

Nel nostro sistema costituzionale non è vietato al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, comma secondo, Cost.). Dette disposizioni, però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. - S. nn. 210/1971; 36/1985.

*Con specifico riferimento alla violazione del principio del "giusto processo" sancito dall'art. 6 della CEDU, nella interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo.*

### **Sentenza n. 156 del 2014 (Silvestri, Morelli)**

Dal § 2.2. del Considerato in diritto: 2.2.– Al fine della delibazione della questione così sollevata, è opportuno premettere che questa Corte – con riguardo al divieto di retroattività della legge che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale (per tutte, sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, n. 393 del 2006) – ha già avuto occasione di precisare come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012) [...omissis...] Per contro, va riconosciuta la rispondenza della impugnata disposizione interpretativa ad obiettivi d'indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza nel quale l'incremento del "maturato", per effetto della rivalutazione, sarebbe stato, altrimenti, conseguito dai dipendenti in servizio senza contribuzione alcuna, mentre la rivalutazione delle prestazioni erogate ai pensionati trovava copertura nel contributo in questione, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento (tra iscritti ai fondi soppressi) e squilibrio finanziario nella gestione della previdenza integrativa.

### **Sentenza n. 264 del 2012 (Quaranta, Morelli)**

Va dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'evoluzione legislativa sulla questione delle cosiddette "pensioni svizzere" ha avuto molteplici tappe, l'ultima della quali è rappresentata dall'intervento della Corte EDU, la quale, con la sentenza del 31 maggio 2011, resa nel caso Maggio ed altri contro Italia, ha ritenuto che con tale disposizione lo Stato italiano abbia violato i diritti dei ricorrenti intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole. È proprio sulla base delle argomentazioni della citata sentenza Maggio che il rimettente sospetta ora la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU come interpretato dalla pronuncia medesima. Dai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla efficacia e al ruolo delle norme CEDU chiamate ad integrare il parametro dell'articolo 117, primo comma, Cost., a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, si desume che la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza. Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele. Nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al Parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. Ricorso che appare giustificato perché trattandosi di una normativa



previdenziale essa garantisce il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali. Tanto più che, ragionando, a contrario, una declaratoria che non fosse di infondatezza della questione, e che espungesse, quindi, la norma censurata dall'ordinamento, inciderebbe necessariamente sul regime pensionistico in esame, così contraddicendo non solo il sistema nazionale di valori nella loro interazione, ma anche la sostanza della decisione della Corte EDU di cui si tratta, che ha negato accoglimento alla domanda dei ricorrenti di riconoscimento del criterio di calcolo della contribuzione ad essi più favorevole.

### **Sentenza n. 15 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 – il quale dispone che «L'art. 1, comma 208 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS. Restano, pertanto, esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, legge n. 662/1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335» – sollevata in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. In primo luogo, non sussiste violazione dell'art. 3 Cost., poiché l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, ma le ha assegnato un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, cioè ha reso vincolante un dettato comunque ascrivibile al tenore letterale della disposizione interpretata, come l'opzione ermeneutica seguita dalla giurisprudenza di merito formatasi in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 ed anche nella sezione lavoro della Corte di cassazione. Quanto agli altri profili di censura prospettati con riferimento all'art. 24, primo comma, Cost. (sarebbe violata l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi), all'art. 102 Cost. (sarebbe violata l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria), all'art. 111, secondo comma, Cost. (sarebbe violato il principio di parità delle parti processuali): 1) il richiamo all'art. 24 Cost. non è pertinente, perché l'intervento legislativo censurato non incide su diritti processuali, bensì opera sul piano sostanziale e, dunque, non vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta; 2) non sussiste violazione dell'art. 102 Cost. perché, sulla base delle argomentazioni esposte nel punto che precede, l'intervento legislativo deve ritenersi legittimo, mentre non è configurabile a favore del giudice «una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas medesima*»; 3) del pari non sussiste violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., perché – fermo il punto che l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico – detta norma non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria e sulla parità delle parti nello specifico processo, bensì pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie. Deve, altresì, escludersi la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, in quanto la norma censurata si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da parte consistente della giurisprudenza di merito e di quella della Corte di cassazione che, secondo l'orientamento più recente, si è uniformata alla soluzione prescelta dal legislatore, soluzione che ha superato una

situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

### **Sentenza n. 257 del 2011 (Quaranta, Criscuolo)**

Dal § 5.1 del considerato in diritto: Orbene, con riguardo all'art. 6 della CEDU, si deve osservare che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (per una ricognizione dei casi trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sentenza da ultimo citata, punto 8 del Considerato in diritto). La regola di diritto, affermata anche di recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri c/ Italia, è che «Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte». Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste lo spazio per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.). Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto. Nel caso in esame, la norma censurata non è illegittima sulla base dei rilievi in precedenza svolti. In particolare, si deve qui ribadire che essa: a) ha affermato un principio già presente nell'ordinamento per gli operai agricoli a tempo determinato, sia pure limitatamente alla liquidazione delle prestazioni temporanee (art. 45, comma 21, della legge n. 144 del 1999); b) ha enucleato una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo; c) ha superato una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata dai diversi indirizzi interpretativi (di cui sopra si è dato conto); d) non ha inciso su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali. Non è sostenibile, dunque, che la disposizione *de qua* abbia inteso realizzare una illecita ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, allo scopo d'influenzare la risoluzione di controversie. Essa, in realtà, ha fatto propria una soluzione già individuata dalla più recente giurisprudenza di legittimità, nell'esercizio di un potere discrezionale in via di principio spettante al legislatore e nel quale non è dato ravvisare profili di irragionevolezza. La finalità di superare un conclamato contrasto di giurisprudenza, essendo diretta a perseguire un obiettivo d'indubbio interesse generale qual è la certezza del diritto, è configurabile come ragione idonea a giustificare l'intervento interpretativo del legislatore. Pertanto, il denunciato contrasto tra la norma censurata e l'art. 6 CEDU, con violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., deve essere escluso.

### **Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena)**

Dal §.6 del Considerato in diritto: 6. – Ciò premesso, venendo all'applicazione, da parte della Corte di Strasburgo, dell'art. 6 della CEDU, in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato, giova rammentare – come messo già in luce dalla sentenza n. 311 del 2009 di questa Corte (emessa nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso a seguito, anche, dell'ordinanza n. 22260 del 2008 della Corte Suprema di Cassazione e cioè della medesima pronuncia su cui, in parte, fa leva la motivazione del rimettente in punto di non fondatezza della sollevata questione) – che la legittimità

di tali interventi è stata riconosciuta: 1) in presenza di "ragioni storiche epocali", come nel caso della riunificazione tedesca, unitamente alla considerazione «della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e garantito» (caso Forrer–Niederthal c. Germania, sentenza del 20 febbraio 2003); 2) per «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata» (sentenza 23 ottobre 1997, nel caso National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito; sentenza del 27 maggio 2004, Ogis–institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri c. Francia). Alla stregua di quanto evidenziato dalla citata sentenza n. 311 del 2009 nella vicenda da essa scrutinata, i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza delle Corte europea «costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata». Peraltro, in quell'occasione si è anche soggiunto che l'identificazione dei "motivi imperativi d'interesse generale", che suggeriscono al legislatore nazionali interventi interpretativi, è opportuno che sia in parte lasciata agli stessi Stati contraenti, «trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo», considerato che «le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali».

7. – Nella complessiva cornice dianzi tratteggiata, deve ritenersi che le denunciate norme di cui ai commi 774, 775 e 776 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2006, n. 296, sono effettivamente interpretative e assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, «in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata». Inoltre, se si tiene presente che nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. La legge n. 335 del 1995, infatti, ha costituito il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea. L'intervento legislativo ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, «con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato» (sentenza n. 74 del 2008). Infine, in modo particolare e "determinante" – come posto in risalto anche nella sent. n. 311 del 2009 – il "processo equo" e con esso il "giusto processo", ha trovato concretezza ed effettività anche tramite l'incidente di costituzionalità in una duplice occasione «conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano».

### **Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesaurò)**

Dal § 9 del considerato in diritto: – In considerazione dei principi enunciati dalla Corte europea, nonché della ricostruzione della portata e degli obiettivi della norma qui censurata, già operata da questa Corte con la citata sentenza n. 234 del 2007, il contrasto denunciato dalla Corte di cassazione e dagli altri giudici rimettenti non sussiste. Deve infatti escludersi l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea, come peraltro riconosciuto da una parte della giurisprudenza di legittimità (Cass. 16 gennaio 2008 n. 677). Dal confronto fra i principi espressi dalla Corte europea e le condizioni e finalità dell'art. 1, comma 218, della legge n.

266 del 2005, emerge come il legislatore nazionale non abbia travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea. La vicenda normativa in esame non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono oggettivamente salvaguardati, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico. Va dunque ribadito che la legge n. 124 del 1999 ha inteso governare una particolare operazione di riassetto organizzativo riguardante un ampio numero di soggetti. La disposizione di legge censurata ha contribuito a soddisfare l'indiscutibile interesse generale a rendere tendenzialmente omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti del ruolo statale, al di là delle rispettive provenienze, impedendo che una diversa interpretazione potesse determinare, non solo una smentita dell'originario principio di "invarianza della spesa", ma anche e soprattutto un assetto che rischiava, esso sì irragionevolmente, di creare un potenziale *vulnus* al principio di parità di trattamento, che le amministrazioni pubbliche devono garantire. In tal modo, nella specie ricorrono più di una tra quelle «ragioni imperative di interesse generale» che consentono, nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea e nei limiti evidenziati dalla Corte di Strasburgo, interventi interpretativi e retroattivi. In primo luogo, emerge nella norma censurata l'esigenza di "ristabilire" una delle possibili direzioni dell'originaria intenzione del legislatore. Tale direzione aveva determinato l'interpretazione ad essa conforme delle parti sociali, negli accordi stipulati per il primo inquadramento (al contrario di quanto accaduto nel caso Zielinski), poi recepita dalle norme di attuazione fin da tale fase, sia pure nella forma del decreto ministeriale poi ritenuta inadeguata da una parte della giurisprudenza. In secondo luogo, può ricordarsi come l'intervento del legislatore non abbia vanificato del tutto i diritti sorti ed acquisiti sulla base della legge interpretata, restando intatti quelli al trattamento migliore conseguito dopo l'inquadramento nel nuovo ruolo, mediante la conservazione di un assegno personale. Inoltre, risulta evidente soprattutto la conformità di tale interpretazione con la finalità di garantire una generale perequazione di tutti i lavoratori del comparto scuola, come peraltro già ritenuto da questa Corte nella più volte ricordata sentenza n. 234 del 2007, nel senso di garantire che a tutti i dipendenti di quel ruolo sia attribuita una medesima progressione retributiva, al di là delle rispettive provenienze. Pertanto, assume rilievo la sussistenza di una "imperfezione" tecnica, nel contesto normativo originario, consistente nel ritenere comunque delegabile all'autonomia delle parti e ad una disciplina regolamentare la fissazione di un criterio rispettoso del principio dell'invarianza di spesa, in aderenza all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), delega poi ritenuta insussistente dalla giurisprudenza di legittimità.

***Sulla necessità che il compito di individuare "i motivi di interesse generale" che possano giustificare un intervento legislativo retroattivo spetti, anche solo in parte, allo Stato contraente***

### **Ordinanza n. 92 del 2014 (Silvestri, Criscuolo)**

Dalla motivazione: che, per le ragioni fin qui esposte, non sussiste neanche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, nel significato e nella portata chiariti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo; che la regola di diritto, affermata dalla Corte europea con sentenza in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia, è che «Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un

sostanziale svantaggio rispetto alla controparte» (sentenza n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto); che, anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali; che, «diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (sentenze n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto e n. 257 del 2011, punto 5.1. del Considerato in diritto); che, nella fattispecie, la norma censurata si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità; che la soluzione prescelta dal legislatore ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge; che, pertanto, le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Benevento sono manifestamente infondate.

### **Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

Dal §13 del Considerato in diritto: Pertanto, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi d'interesse generale», che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della Cedu ai singoli ordinamenti statali (sentenza n. 15 del 2012).

### **Sentenza n. 15 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

Dal 3.3. del Considerato in diritto: Fermi i principi affermati dalle citate sentenze n. 349 e 348 del 2007, questa Corte, nella sentenza n. 257 del 2011 ha trattato una questione per più versi analoga a quella qui in esame, così testualmente argomentando: «con riguardo all'art. 6 della CEDU si deve osservare che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (per una ricognizione dei casi trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sentenza da ultimo citata, punto 8. del Considerato in diritto). La regola di diritto, affermata anche di recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia, è che "Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte". Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionali, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali.

### **Sentenza n. 303 del 2011 (Quaranta, Mazzella)**

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010 sollevate in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. (con l'interposizione dell'art. 6, primo comma, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1955, n. 848), perché le disposizioni censurate segnerebbero un'ingiustificata intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, diretto ad influire sulla decisione di singole controversie o su un gruppo di esse e, quindi, da rappresentare, in danno dei lavoratori interessati, un intervento del legislatore volto ad incidere su controversie in corso, in difetto di "ragioni imperative di interesse generale" che possano eccezionalmente autorizzare tale tipo di iniziative, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Le suddette questioni – da esaminare alla luce dei principi fissati con le sentenze di questa Corte n. 348 e n. 349 del 2007 e della copiosa giurisprudenza successiva ad esse conformi cui si intende dare seguito – appaiono destituite di fondamento in quanto l'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa all'art. 6 CEDU evidenzia che il veto al legislatore d'interferire nell'amministrazione della giustizia è inteso ad evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia (o di un gruppo di controversie) di cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni d'interesse generale, infatti nella quasi totalità dei casi in cui è stata affermata la violazione dei diritti sanciti dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU ciò è avvenuto perché si trattava di interventi dello Stato diretti a garantirsi, in modo decisivo, l'esito favorevole di processi nei quali era parte. Nel caso di specie, invece, ricorrono tutte le condizioni in presenza delle quali la Corte di Strasburgo ritiene compatibili con l'art. 6 CEDU nuove disposizioni dalla portata retroattiva volte a regolare, in materia civile, diritti già risultanti da leggi in vigore, visto che la disciplina in questione è di carattere generale e sussistono i "motivi imperativi di interesse generale" che, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, possono giustificare un intervento legislativo dotato di efficacia retroattiva e che è compito ed onere dei singoli Stati contraenti di identificare (come già rilevato da questa Corte nella sentenza n. 311 del 2009). In particolare, le ragioni di utilità generale possono essere nella specie ricondotte all'avvertita esigenza di una tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi (anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente), esigenza che si è inteso perseguire non irragionevolmente imponendo anche per il passato, con il limite invalicabile della cosa giudicata, un meccanismo semplificato di liquidazione del danno, ma in assenza di qualsiasi vantaggio mirato per lo Stato od altro soggetto pubblico e, viceversa, in armonia con disposto da questa Corte nella sentenza n. 214 del 2009.

### **Sentenza n. 271 del 2011 (Quaranta, Criscuolo)**

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008 n. 15 – norma di interpretazione autentica – in quanto la retroattività della norma, il cui divieto pure non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., non trova adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e contrasta con altri valori e interessi costituzionalmente protetti. Infatti, la norma oggetto di censura, stabilendo che l'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2005 deve essere inteso nel senso che nel concetto di retribuzione lorda – ai fini della determinazione della indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione spettante ai dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in caso di perfezionamento dell'accordo risolutivo – va escluso il rateo di tredicesima mensilità, non ha imposto una scelta rientrante tra le possibili varianti di senso del testo originario, ma ha realizzato, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, incidendo, in violazione dell'art. 3 Cost., in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella

sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto, in quanto i dipendenti regionali, nel proporre l'accordo di risoluzione consensuale e nel sottoscrivere il relativo contratto, avevano riposto un legittimo affidamento nel fatto che, per la determinazione dell'indennità, si dovesse tenere conto anche della tredicesima mensilità.

### **Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesauro)**

Dal §. 9 del Considerato in diritto: Peraltro, fare salvi i «motivi imperativi d'interesse generale» che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi nelle situazioni che qui rilevano non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo. Le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (come nella sentenza *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, del 23 ottobre 1997).

10.– In conclusione, il denunciato contrasto fra la norma impugnata e l'art. 6 della CEDU, quindi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non sussiste.

*Sulla dedotta incidenza della norma interpretativa sulle attribuzioni del potere giudiziario (artt. 101, 102, 104 Cost.), sulla parità delle parti nel processo (art. 111 Cost.) nonché sul diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.) (ex plurimis)*

### **Sentenza n. 78 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (*ex plurimis*: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia). Pertanto, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi d'interesse generale», che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della Cedu ai singoli ordinamenti statali (sentenza n. 15 del 2012).

### **Sentenza n. 15 del 2012 (Quaranta, Criscuolo)**

Quanto agli altri profili di censura prospettati dalla Corte rimettente con riferimento all'art. 24, primo comma, Cost. (sarebbe violata l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi), all'art. 102 Cost. (sarebbe violata l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria), all'art. 111, secondo comma, Cost. (sarebbe violato il principio di parità delle parti processuali), si osserva: 1) il richiamo all'art. 24 Cost. non è

pertinente, perché l'intervento legislativo qui censurato non incide su diritti processuali, bensì opera sul piano sostanziale e, dunque, non vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta (sentenza n. 29 del 2002, punto 4.4. del Considerato in diritto); 2) non sussiste violazione dell'art. 102 Cost. perché, sulla base delle argomentazioni esposte nel punto che precede, l'intervento legislativo deve ritenersi legittimo, mentre non è configurabile a favore del giudice «una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas medesima*» (sentenza n. 234 del 2007, punto 17. del Considerato in diritto); 3) del pari non sussiste violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., perché – fermo il punto che l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico (sentenza n. 376 del 2004; ordinanza n. 428 del 2006) – detta norma non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria e sulla parità delle parti nello specifico processo, bensì pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie (ordinanza n. 428 del 2006 citata). [...] Nella sentenza n. 257 del 2011 ha trattato una questione per più versi analoga a quella qui in esame, così testualmente argomentando: «con riguardo all'art. 6 della CEDU si deve osservare che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (per una ricognizione dei casi trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sentenza da ultimo citata, punto 8. del Considerato in diritto). La regola di diritto, affermata anche di recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia, è che "Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte". Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionali, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali. Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (citata sentenza n. 257 del 2011).

### **Sentenza n. 257 del 2011 (Quaranta, Criscuolo)**

Stralcio del punto 5.1. del Considerato in diritto:

Del pari, va esclusa l'asserita violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost. In particolare, non è violato il principio della parità delle parti nel processo. Infatti, come si è osservato, il legislatore ha individuato una delle possibili opzioni interpretative della norma, per garantire la certezza applicativa del sistema evitando ulteriori contenziosi, e non con lo scopo d'interferire su quelli in corso, peraltro già soggetti al nuovo orientamento della giurisprudenza di legittimità conforme alla disposizione interpretativa.



### **Sentenza n. 93 del 2011 (De Siervo, Tesauro)**

Stralcio del punto 4.3. del Considerato in diritto:

4.3. – Le censure proposte in riferimento agli artt. 101, secondo comma, 103 e 108 Cost. sono anch'esse non fondate.

Al legislatore ordinario, come sopra è stato precisato, non è inibita l'adozione di norme retroattive, al di fuori della materia penale, qualora ciò trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. In particolare, con riguardo al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, che viene qui in rilievo, la retroattività della norma, secondo la giurisprudenza di questa Corte, reca *vulnus* alle stesse, quando travolge gli effetti di pronunce divenute irrevocabili (tra le più recenti, sentenze n. 209 del 2010, n. 364 del 2007) e, comunque, nel caso in cui la disposizione non stabilisce una regola astratta, ma mira a risolvere specifiche controversie (*ex plurimis*, sentenza n. 94 del 2009), risultando diretta ad incidere sui giudizi in corso, per determinarne gli esiti (sentenza n. 170 del 2008).

### **Sentenza n. 1 del 2011 (De Siervo, Maddalena)**

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata in relazione agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost. e dell'art. 6 della CEDU per asserita violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU, «nella parte in cui – interpretando l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 – fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso». Nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, sicché non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre, d'altro canto, si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. L'intervento legislativo ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, «con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato». Infine, in modo particolare e "determinante" – come posto in risalto anche nella sent. n. 311 del 2009 – il "processo equo" e con esso il "giusto processo", ha trovato concretezza ed effettività anche tramite l'incidente di costituzionalità in una duplice occasione «conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano».

### **Sentenza n. 311 del 2009 (Amirante, Tesauro)**

Deve escludersi l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea, come peraltro riconosciuto da una parte della giurisprudenza di legittimità (Cass. 16 gennaio 2008 n. 677). Dal confronto fra i principi espressi dalla Corte europea e le condizioni e finalità dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, emerge come il legislatore nazionale non abbia travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea. La vicenda normativa in esame non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza

acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono oggettivamente salvaguardati, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico. [...] Nell'intervento retroattivo in questione è dato, infatti, riscontrare gli elementi valorizzati dalla Corte europea per ritenere ammissibili le disposizioni interpretative, tenendo conto che i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza di quest'ultima costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata.

### **Sentenza n. 364 del 2007 (Bile, Amirante)**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 7-*quater* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 2005, n. 43. Le disposizioni contenute nel citato articolo, prevedendo l'inefficacia nei confronti della azienda Policlinico Umberto I dei decreti ingiuntivi e delle sentenze divenuti esecutivi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453, qualora relativi a crediti vantati nei confronti della soppressa omonima azienda universitaria per obbligazioni contrattuali anteriori alla data di istituzione della predetta azienda ospedaliera Policlinico Umberto I, nonché l'inefficacia dei pignoramenti e l'estinzione dei giudizi di ottemperanza «in base al medesimo titolo pendenti», essendo dirette a travolgere provvedimenti definitivi ottenuti contro un soggetto di nuova istituzione non in dissesto quale l'azienda Policlinico Umberto I, facendo confluire anche i creditori di questo nell'ambito della procedura concorsuale instaurata per i crediti fondati su titoli emessi nei confronti della cessata azienda universitaria, violano sia le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria cui spetta la tutela dei diritti (artt. 102 e 113 Cost.), in quanto l'emissione di provvedimenti idonei ad acquistare autorità di giudicato costituisce uno dei principali strumenti per la realizzazione del suindicato compito, sia gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto in parte vanificano i risultati dell'attività difensiva svolta, sulla cui definitività i creditori del Policlinico Umberto I potevano fare ragionevole affidamento. Restano assorbiti restanti profili di censura.

### **Sentenza n. 234 del 2007 (Bile, Quaranta)**

Stralcio del punto 17 del considerato in diritto:

17.– Quanto, ancora, agli ulteriori profili di censura prospettati dai rimettenti, in particolare con riferimento agli artt. 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 della Costituzione, a prescindere dalla circostanza della inconferenza dei parametri di cui agli artt. 36 e 42 Cost., atteso che la norma censurata – per il suo contenuto – è estranea alla operatività di entrambi, non si ravvisa, per effetto della norma contestata, alcuna compromissione dell'imparzialità della pubblica amministrazione, né dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale opera su un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo di interpretazione autentica (si vedano le sentenze numeri 341). Non è configurabile, infatti, a favore del giudice, pur nel rispetto delle proprie prerogative, una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas* medesima.

### **Ordinanza n. 428 del 2006 (Bile, Gallo)**

Stralcio della parte motiva:

(...) che, dunque, la denunciata norma di interpretazione autentica: a) quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., non lede alcun affidamento dei contribuenti, data l'obiettiva incertezza

dell'interpretazione del quarto comma, terzo periodo, dell'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973; b) quanto alla dedotta violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non si pone in contrasto con tali parametri, sia perché, essendo contenuta in una legge ordinaria e non in un decreto delegato del Governo, non può costituire attuazione di una legge di delegazione, sia perché, oltretutto, si limita ad imporre – come già osservato – l'applicazione di una delle possibili varianti di senso plausibilmente attribuibili alla formulazione letterale della citata legge di delegazione e del correlativo decreto delegato di attuazione (legge n. 825 del 1971; d.P.R. n. 600 del 1973); c) quanto alla dedotta violazione del principio di irretroattività della legge, con riferimento all'art. 23 Cost., non è illegittima, perché non sussiste alcun principio di irretroattività della legge tributaria fondato sull'evocato parametro, né hanno rango costituzionale – come più volte affermato da questa Corte – l'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile e l'art. 3, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (*ex plurimis*, sentenza n. 376 del 1995, ordinanza n. 216 del 2004); d) quanto, infine, alla dedotta violazione degli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria, perché pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di una norma e, quindi, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie e perché, comunque, l'incidenza di una norma interpretativa sui giudizi in corso è fenomeno fisiologico (sentenze n. 376 del 2004 e n. 26 del 2003) e non vietato dai parametri evocati (*ex plurimis*, sentenza n. 229 del 1999).

#### **Sentenza n. 274 del 2006 (Marini, Bile)**

Nella norma impugnata non si ravvisa alcuna compromissione dell'esercizio della funzione giurisdizionale, che opera su un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo di interpretazione autentica (sentenze numeri 341 e 26 del 2003).

#### **Sentenza n. 282 del 2005 (Capotosti, Maddalena)**

Stralcio del punto 3.2. del Considerato in diritto:

3.2. La riconosciuta natura effettivamente interpretativa di una legge non esclude che da essa possano derivare violazioni costituzionali. Invero, al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (da ultimo, sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002). In particolare, al legislatore è precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (cfr. sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

#### **Sentenza n. 26 del 2003 (Chieppa, Vaccarella)**

Stralcio del punto 5 del Considerato in diritto:

5.– La questione non è fondata. La premessa, da cui muovono entrambi i rimettenti, della assoluta univocità dell'interpretazione consentita dalla lettera e dalla *ratio* dell'art. 26, ultimo comma, legge n. 298 del 1974 (come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 82 del 1993) non è condivisibile: non lo è in fatto, dal momento che la tesi della necessità, a pena di nullità, della forma scritta del contratto *de quo* è certamente prevalente nella giurisprudenza di merito, ma, altrettanto certamente, numerose sono le pronunce (anche del giudice di legittimità: cfr. Cass. 6 giugno 2002 n. 8256) che quella tesi prevalente contrastano; né lo è ove si consideri la *ratio*, dal momento che la sanzione della nullità avrebbe abnormemente colpito il contratto, anche se stipulato con vettore iscritto all'albo, per un vizio di forma non correlato ad una reale esigenza di tutela (neanche) della controparte contrattuale. In altre parole, la *ratio* (repressione dell'abusivismo) che si afferma sottesa alla norma interpretata implica un eccesso del mezzo (nullità per difetto di forma e di indicazione di taluni dati) rispetto al fine perseguito; del che offre conferma, sul piano normativo, il medesimo art. 26, comma secondo, della legge n. 298 del 1974 (introdotto, si noti, dal medesimo art. 1 del d.l. n. 82 del 1993) che prevede, a carico del committente, una sanzione pecuniaria correlata all'effettivo affidamento del trasporto ad un vettore "abusivo" ed offrono conferma, sul piano fattuale, le vicende da cui scaturisce il presente giudizio che vedono incontestata l'iscrizione al relativo albo degli autotrasportatori alle cui pretese è stata opposta la nullità del contratto. Ne discende l'infondatezza delle censure – aventi come parametro gli artt. 101, 102 e 104 Cost. – volte a contestare il ricorso del legislatore ad una legge di interpretazione autentica ed a dedurre una illegittima interferenza nei giudizi pendenti con compressione del potere decisorio del giudice: questa Corte ha più volte statuito che il legislatore ha il potere di precisare il significato di norme al fine di vincolare – purché la portata retroattiva non violi altri principi costituzionali – il significato loro ascrivibile ad una tra le possibili varianti di senso del testo originario. Essendo certo che, nel caso di specie, ad un indirizzo prevalente se ne contrapponeva un altro, consistente anche se minoritario, fondato proprio sull'eccesso rappresentato dallo strumento della nullità del contratto rispetto al fine perseguito e quindi, in ultima analisi, fondato sulla *ratio* della norma, deve escludersi l'illegittimità costituzionale di una norma di interpretazione autentica volta ad imporre, tra le opzioni possibili, anche nei giudizi pendenti la non essenzialità della forma scritta ai fini della validità del contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi. Altrettanto infondata è la questione sotto il profilo – riconducibile alla pretesa violazione degli artt. 3 e 24 Cost. – che la norma interpretativa inciderebbe sulla certezza dei rapporti giuridici danneggiando chi aveva fatto legittimo affidamento sulla nullità del contratto concluso oralmente; non può non rilevarsi – in primo luogo e decisamente – che quello denunciato è un effetto insito nel fenomeno dell'interpretazione autentica, ma deve anche aggiungersi, con riguardo al caso di specie, che appare improponibile un tale argomento a tutela di chi, pur avendo concluso il contratto con vettore iscritto all'albo, pretende di sottrarsi alle conseguenti obbligazioni assumendo di aver fatto affidamento (e cioè, scientemente) su un difetto di forma del contratto stesso.

### **Sentenza n. 374 del 2002 (Ruperto, Bile)**

Stralcio dei punti 5 e 10 del Considerato in diritto:

5. – Questa Corte ha più volte affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge – pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi – non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione. Quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva – interpretative o innovative che siano – purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. E proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza, può rilevare la c.d. funzione di interpretazione autentica che una norma sia

chiamata a svolgere con efficacia retroattiva (fra le altre, sentenza n. 229 del 1999). 10. – Infondata è anche la censura formulata dalle ordinanze nn. 642 e 643, secondo cui la norma impugnata, intervenendo direttamente sui giudizi in corso relativi all'applicabilità della fiscalizzazione, lederebbe le attribuzioni del potere giudiziario, così violando gli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione. La Corte ha più volte affermato che l'intervento legislativo retroattivo, tanto con norma di interpretazione autentica quanto con norma innovativa, opera sul piano delle fonti, ossia della regola juris che il giudice deve applicare, e quindi non incide sulla potestà di giudicare e sull'ambito riservato alla funzione giurisdizionale (fra le altre, sentenze nn. 432 del 1997 e 229 del 1999).

### **Sentenza n. 374 del 2000 (Mirabelli, Capotosti)**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 41, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nella parte in cui fa divieto di corrispondere al personale non rientrante nelle disposizioni di cui al comma 4, al quale, a seguito di sentenza passata in giudicato sia stato attribuito il trattamento economico 'ex' art. 4-'bis' del decreto-legge 28 agosto 1987, n. 356, (convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 1987, n. 436), le relative somme. Secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte, in linea generale è da escludere che possa integrare una violazione delle attribuzioni spettanti al potere giudiziario una disposizione di legge che appare finalizzata ad imporre all'interprete un determinato significato normativo, ma se il legislatore, come nella specie, oltre a creare una regola astratta, prende espressamente in considerazione anche le sentenze passate in giudicato, che attribuiscono un trattamento economico al personale, incidendo direttamente ed esplicitamente su di esse, rivela in modo incontestabile il preciso intento di interferire su questioni coperte da giudicato, non rispettando, in modo arbitrario, la diversa condizione di chi abbia avuto il riconoscimento giudiziale definitivo di un certo trattamento economico rispetto a chi non lo abbia ottenuto, e conseguentemente violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale nonchè le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi. Peraltro, alle somme da corrispondersi in forza della presente decisione, sarà comunque applicata (successivamente all'entrata in vigore della legge in questione) la detta disciplina del 'riassorbimento' nei futuri incrementi retributivi prevista dal medesimo comma 5, in riferimento all'ipotesi di somme già versate allo stesso titolo, anteriormente all'entrata in vigore della legge medesima. – v. le sentenze nn. 229/1999, 432/1997, 153/1994 e 6/1994, in tema di retroattività della legge; le sentenze nn. 321/1998, 432/1997, 386/1996 e 15/1995, riguardo ai limiti all'interferenza del legislatore sulla potestà di giudicare ed, infine, le sentenze n. 417/1996 e 390/1995, sulla discrezionalità di quest'ultimo di modificare, anche sfavorevolmente, la disciplina di trattamenti economici.

### **Sentenza n. 229 del 1999 (Granata, Marini)**

Non è fondata, con riferimento agli artt. 3, 24, 53, 97, 101, 102, 108 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 l. 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) – a tenore del quale "il primo comma dell'art. 36-'bis' del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nel testo da applicare sino alla data stabilita nell'art. 16 d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, deve essere interpretato nel senso che il termine in esso indicato, avendo carattere ordinatorio, non è stabilito a pena di decadenza" – per aver attribuito, con efficacia retroattiva, carattere di ordinarietà ad un termine che la giurisprudenza della Commissione tributaria centrale e della Corte di cassazione aveva invece qualificato come perentorio, in quanto, con riferimento al principio di ragionevolezza – posto che il legislatore ordinario, nel rispetto del limite previsto dall'art. 25 Cost. relativamente alla legge penale, può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che esse siano, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente

protetti; e che esiste una significativa divergenza di opinioni, manifestatasi tanto nella giurisprudenza di merito quanto in dottrina, sulla natura del termine per la liquidazione delle imposte che risultano dovute in base al controllo "formale" delle dichiarazioni, previsto dall'art. 36<sup>bis</sup> d.P.R. n. 600 del 1973, come mod. dall'art. 1 d.P.R. n. 506 del 1979, e riguardo al coordinamento tra detta norma e l'art. 17, comma 1, d.P.R. n. 602 del 1973, concernente i termini per l'iscrizione a ruolo delle imposte liquidate in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti – la norma denunciata trova la giustificazione della propria efficacia retroattiva nella esistenza di un obiettivo dubbio ermeneutico sulla natura del termine previsto dall'art. 36<sup>bis</sup>, nella gravità delle conseguenze che da siffatta incertezza derivano in una materia delicata quale quella dei controlli sulle dichiarazioni dei redditi, e nella circostanza che l'interpretazione imposta dal legislatore risulta compatibile con il testo della norma ed anzi conforme ad una delle letture già prospettate dalla giurisprudenza; in quanto, con riferimento al principio dell'affidamento, per un verso, nessun legittimo affidamento poteva sorgere sulla base di un'interpretazione della norma tutt'altro che pacifica e consolidata, e, per l'altro, l'art. 36<sup>bis</sup> non ha contenuto precettivo nei confronti dei contribuenti, ma pone un termine a carico dell'amministrazione finanziaria per la liquidazione delle maggiori imposte accertate a seguito di controllo "formale", sicché deve escludersi che la situazione soggettiva degli interessati possa, sotto tale aspetto, ritenersi meritevole di tutela; in quanto, con riferimento alle attribuzioni del potere giudiziario, al diritto di difesa ed al diritto di tutela giurisdizionale avverso gli atti della p.a., l'efficacia retroattiva della norma non incide sulla "*potestas iudicandi*", bensì sul modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi; in quanto, con riferimento al principio della capacità contributiva, oltre a non ricorrere i presupposti per la formazione di un legittimo affidamento, il principio sancito dall'art. 53 Cost. ha carattere oggettivo, riferendosi ad indici concretamente rivelatori di ricchezza e non già stati soggettivi di affidamento del contribuente; ed in quanto il principio di buon andamento ed imparzialità della p.a., non comporta necessariamente che tutti i termini a questa imposti per il compimento delle proprie attività debbano avere carattere perentorio, tenuto conto, altresì, che la disposizione denunciata, nel riconoscere come ordinario il termine di cui all'art. 36<sup>bis</sup> d.P.R. n. 600 del 1973, non lascia priva di termini decadenziali l'attività di controllo "formale" delle dichiarazioni, trovando comunque applicazione l'art. 17 d.P.R. n. 602 del 1973.

#### **Sentenza n. 432 del 1997 (Granata, Capotosti)**

Stralcio del punto 4 del considerato in diritto:

4. – Non può essere accolto il profilo di illegittimità della norma impugnata, basato sul rilievo che essa sarebbe finalizzata a porre rimedio ad una scelta interpretativa della giurisprudenza difforme dalla linea di politica del diritto perseguita dal legislatore. La funzione giurisdizionale invero non può dirsi violata per il solo fatto dell'intervento legislativo, perché il legislatore non tocca la potestà di giudicare, quando, come nella specie, si muove sul piano generale ed astratto delle fonti e costruisce il modello normativo, cui la decisione giudiziale deve riferirsi (sentenze n. 397 del 1994, n. 402 del 1993). E poiché, anche nel caso in questione, il legislatore ha agito sul piano delle fonti, delimitando la fattispecie normativa presupposto della *potestas iudicandi* senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio, la dedotta interferenza sul potere giurisdizionale non appare – tanto più non sussistendo giurisprudenza consolidata in materia lesiva – della divisione dei poteri, e dunque non risultano violati, sotto questo profilo, gli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione.

#### **Sentenza n. 397 del 1994 (Casavola, Santosuosso)**

Stralcio del punto 9 del considerato in diritto:

(...) Deve considerarsi in proposito che, secondo l'orientamento di questa Corte, "non è contestabile che il legislatore ordinario abbia il potere di dettare norme dall'applicazione delle quali

possono derivare effetti nei riguardi dei procedimenti giudiziari in corso", specie allorché tale intervento sia dettato al fine di "impedire una situazione di irrazionale disparità di trattamento" (sentenza n. 91 del 1988). In tali casi la legge interpretativa, "pur interferendo necessariamente nella sfera del potere giudiziario, non incide sul principio della divisione dei poteri" (sentenze n. 118 del 1957 e n. 123 del 1988), dal momento che essa agisce sul piano astratto delle fonti normative, e determina una indiretta incidenza generale su tutti i giudizi, presenti o futuri, senza far venir meno la *potestas iudicandi*, bensì semplicemente ridefinendo il modello di decisione cui l'esercizio di detta potestà deve attenersi (sentenze n. 240 del 1994; n. 402 e 39 del 1993; 6 del 1988). Allorquando, invece, risulti l'intenzione della legge interpretativa di vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione in specifiche ed individuate controversie, la funzione legislativa perde la propria natura ed assume contenuto meramente provvedimentale, come nel caso in cui "il legislatore, usando della sua prerogativa di interprete d'autorità del diritto, precluda al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare l'estinzione dei giudizi pendenti" (sentenza n. 123 del 1987).

### **Sentenza n. 402 del 1993 (Casavola, Mengoni)**

Infondata è pure la censura riferita agli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione. La legge impugnata non appare mossa dall'intento di influire su concrete fattispecie *sub iudice*; essa stabilisce, in via generale, e retroattivamente, una regola di giudizio che i giudici, nell'adempimento della loro funzione, hanno l'obbligo di applicare anche ai rapporti sorti nel passato, ferma l'intangibilità delle situazioni già definite con sentenza passata in giudicato o in via transattiva. Tale obbligo non è per se stesso lesivo della sfera del potere giudiziario (cfr. sentenza n. 118 del 1957): la retroattività non tocca la *potestas iudicandi*, bensì il modello di decisione cui l'esercizio della potestà deve attenersi (sentenze nn. 6 del 1988 e 39 del 1993).

### **Sentenza n. 455 del 1992 (Corasaniti, Greco)**

Non si è verificata lesione degli artt. 24, 101 e 104 della Costituzione. Il legislatore ha operato sul piano delle fonti e non ha né escluso né compresso la tutela giudiziale delle posizioni giuridiche dei soggetti titolari. Limitandosi l'esame alla disposizione denunciata (art. 7, primo comma, della legge n. 412 del 1991), non risultano lesi i giudicati formati precedentemente, né sono vulnerate le attribuzioni giudiziarie, in quanto il legislatore ha agito su un piano diverso da quello del giudice.

### **Sentenza n. 155 del 1990 (Saja, Saja)**

La legge interpretativa, per vero, non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost., indicati nell'ordinanza di rimessione, a meno che essa non leda il giudicato già formatosi o non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso. Se queste circostanze, come nella specie, non ricorrono (per vero, il giudice *a quo* adombra il sospetto di una preordinata interferenza, ma esso non è suffragato da elementi consistenti ed univoci), si deve escludere che le attribuzioni del potere giudiziario siano vulnerate, in quanto legislatore e giudice agiscono su piani diversi: l'uno su quello suo proprio, introducendo nell'ordinamento un *quid novi* che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato ad un precedente atto legislativo, l'altro applicando al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole d'ermeneutica.

### **Sentenza n. 123 del 1988 (Saja, Spagnoli)**

La legge di interpretazione autentica infatti non si distingue dalla legge innovativa con efficacia retroattiva, essendo anch'essa innovativa (v. sent. n. 118 del 1957) e naturalmente

retroattiva, e non Interferisce, di per sé, con la sfera riservata al potere giudiziario. Né può, nella specie, affermarsi la sussistenza di una interferenza e dunque l'illegittimità dell'impiego di tale strumento, adducendosi l'inesistenza di un precedente contrasto giurisprudenziale ed, anzi, la presenza di un orientamento omogeneo della Cassazione in senso opposto. Infatti, anche a prescindere dal fatto che tale orientamento non si era pacificamente affermato, ma continuava ad essere disatteso da numerosi giudici di merito, si deve notare, conformemente all'opinione più volte espressa dalla stessa Corte di Cassazione e dalla più attenta dottrina, che l'esistenza di interpretazioni giudiziali discordanti, costituendo un dato estrinseco alla legge interpretativa e al suo contenuto, non può considerarsi un presupposto indispensabile di legittimità dell'intervento del legislatore che, in base a scelte politico-discrezionali, decida di imporre *erga omnes* un certo significato normativo di precedenti disposizioni. Il contrasto interpretativo può costituire un indice di riconoscimento della legge come interpretativa.

### **Sentenza n. 118 del 1957 (Azzariti, Sandulli)**

Non è esatto che l'emanazione di leggi interpretative incida necessariamente sul principio della divisione dei poteri, interferendo necessariamente nella sfera del potere giudiziario. Non diversamente dalle altre leggi, anche la legge interpretativa innova all'ordine legislativo preesistente: il *quid novi* che essa introduce in tale ordine consiste nell'attribuire a certe norme anteriori un significato obbligatorio per tutti (con conseguente esclusione di ogni altra possibile interpretazione). Altra è la funzione del potere giudiziario: la quale consiste nella adozione di decisioni vincolate all'ordinamento normativo.



## GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### *In relazione alla violazione dell'art. 6 della CEDU*

#### **CEDU, sez. 2, sentenza 15 aprile 2014 (Stefanetti e altri c/Italia)**

43. La Corte ritiene inoltre, data la sequenza degli eventi, che non si possa affermare che l'intervento legislativo mirasse a ripristinare l'intenzione originaria del legislatore del 1962. Inoltre, anche assumendo che la legge mirasse davvero a reintrodurre la volontà originaria del legislatore dopo le modifiche del 1982, la Corte ha già accettato che il fine di ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico, benché di interesse generale, non era sufficientemente impellente da prevalere sui pericoli inerenti all'utilizzo di una normativa retroattiva che incideva su una controversia pendente. Invero, anche ammettendo che lo Stato stesse tentando di perequare una situazione che originariamente non aveva inteso creare, avrebbe potuto farlo tranquillamente senza ricorrere all'applicazione retroattiva della legge. Inoltre, anche il fatto che lo Stato abbia aspettato ventiquattro anni prima di effettuare una simile perequazione, nonostante il fatto che numerosi pensionati che avevano lavorato in Svizzera stessero ripetutamente vincendo in giudizio dinanzi ai tribunali nazionali, crea dei dubbi riguardo al fatto che quella fosse realmente l'intenzione del legislatore nel 1982.

44. Alla luce di quanto sopra, e ribadendo le considerazioni della Corte nella summenzionata sentenza Maggio, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

#### **CEDU, sez. 2, 11 dicembre 2012 (Anna De Rosa e altri contro Italia)**

«47. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di disciplinare, in materia civile, diritti derivanti da leggi in vigore mediante nuove norme dalla portata retroattiva, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'articolo 6 ostano, fatti salvi motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis sopra citata, § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzalez e altri sopra citata, § 57). La Corte rammenta inoltre che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, sopra citata, § 46)» (...)

51. Quanto al motivo imperativo di interesse generale, menzionato dal Governo e ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009, esso deriverebbe dalla necessità di superare un difetto tecnico della legge originaria e di prevenire il verificarsi di situazioni discriminatorie tra gli impiegati provenienti dallo Stato e quelli provenienti dagli enti locali. Quanto alla decisione della Corte costituzionale, la Corte rammenta che essa non può bastare a stabilire la conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione (Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri, sopra citata, § 59).

52. La Corte rileva inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una norma di interpretazione autentica diversa dal testo da interpretare e contraria all'interpretazione costante della Corte di cassazione. Pertanto, non risulta convincente l'argomento del Governo, secondo il quale vi era un vuoto giuridico da colmare.

53. La Corte ritiene, infatti, che lo scopo invocato dal Governo, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà fosse unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato, riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari.

54. Nessuno degli argomenti del Governo convince quindi la Corte della legittimità e della proporzionalità dell'ingerenza. Tenuto conto di quanto precede, l'intervento legislativo in questione, che risolveva in via definitiva ed in maniera retroattiva il merito della controversia pendente tra i ricorrenti e lo Stato dinanzi alle autorità giudiziarie interne, non era giustificato da motivi imperativi di interesse generale.»

**CEDU, sez. 2, 14 febbraio 2012 (Arras e altri c. Italia)**

42. La Corte ha ripetutamente dichiarato che benché non sia impedito alla legislazione di regolamentare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti che derivano da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell'articolo 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l'interferenza dell'assemblea legislativa nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia (vedi, tra molti altri precedenti, *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49, Serie A n. 301-B; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. il Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112, Reports 1997-VII; e *Zielinski e Pradal e Gonzalez e Altri c. Francia [GC]*, nn. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57, ECHR 1999-VII). Benché le disposizioni di legge in materia pensionistica possano cambiare e non ci si possa basare su una decisione giudiziaria a garanzia contro tali cambiamenti nel futuro (vedi *Sukhobokov c. Russia*, n. 75470/01, § 26, 13 aprile 2006), anche se tali cambiamenti sono a svantaggio di alcuni beneficiari di prestazioni previdenziali, lo Stato non può interferire nella procedura giudiziaria in modo arbitrario (vedi, *mutatis mutandis*, *Bulgakova c. Russia*, n. 69524/01, § 42, 18 gennaio 2007).

43. Se è vero che nel caso di specie, a differenza di altri casi relativi all'interferenza legislativa davanti alla Corte (vedi, per esempio, *Stran Greek Refineries*, succitato) lo Stato non è parte nel procedimento, ciò non preclude una valutazione delle circostanze del caso (vedi, per esempio, *Vezon c. France*, n. 66018/01, 18 aprile 2006, e *Ducret c. France*, n. 40191/02, 12 giugno 2007).

44. Il problema sollevato nel caso di specie è fondamentalmente quello del giusto processo, e secondo la Corte, ciò coinvolge la responsabilità dello Stato sia nella sua funzione legislativa, se vizia il processo o influenza l'esito giudiziario della controversia, sia nella sua funzione di autorità giudiziaria se è violato il diritto a un giusto processo, compreso in questioni private tra soggetti privati (vedi *Vezon*, succitato § 30, e *Ducret*, succitato, § 34).

45. La Corte ribadisce che per quanto riguarda le controversie relative a diritti e obbligazioni di natura civile, la Corte ha fissato nella sua giurisprudenza il requisito dell'uguaglianza delle armi nel senso di un giusto equilibrio tra le parti. Nelle liti che coinvolgono opposti interessi privati, tale uguaglianza comporta che deve essere concessa a ciascuna parte una ragionevole opportunità di presentare il suo caso in condizioni che non la collochino in sostanziale svantaggio rispetto all'avversario (vedi, *Stran Greek Refineries*, succitato, § 44 e *Forrer-Niedenthal c. Germany*, n. 47316/99, § 65, 20 febbraio 2003).

46. Nel caso di specie, la Corte osserva che la Legge n. 243/04 non riguardava decisioni diventate definitive e fissava una volta per tutte retroattivamente i termini delle controversie pendenti davanti ai tribunali ordinari. Perciò, la sua promulgazione in realtà determinava la sostanza delle controversie e la sua applicazione da parte dei vari tribunali ha reso inutile per un intero gruppo di persone che si trovavano nella situazione dei ricorrenti proseguire la lite.

47. Date le circostanze la Corte ritiene che non si possa sostenere che vi sia stata uguaglianza delle armi tra le due parti private dato che lo Stato si è pronunciato a favore di una delle parti quando ha promulgato la legge contestata.

48. La Corte ribadisce inoltre che solo impellenti ragioni di interesse generale potrebbero giustificare l'interferenza da parte dell'assemblea legislativa. Il rispetto per lo stato di diritto e la nozione di giusto processo impongono che le ragioni addotte per giustificare tali misure siano

trattate con il massimo grado di circospezione possibile (vedi *Stran Greek Refineries*, succitata, § 49).

49. La Corte osserva che i tribunali nazionali avevano applicato coerentemente la giurisprudenza favorevole ai ricorrenti, ed essa era stata confermata dalla Corte di Cassazione nella sua massima composizione, pertanto non si poteva affermare che vi era stata una giurisprudenza divergente come affermato dal Governo. Quanto al suo argomento che la legge era stata necessaria per pervenire a un sistema pensionistico omogeneo, in particolare abolendo un sistema che favoriva alcuni rispetto ad altri, se la Corte accetta che questa sia una ragione di un qualche interesse generale, essa non è convinta del fatto che questa fosse sufficientemente impellente per superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente. Il Governo non ha presentato alcuna altra argomentazione in grado di giustificare tale intervento a favore del Banco di Napoli.

50. In conclusione, tenendo in mente quanto sopra, non vi era alcuna impellente ragione di interesse generale in grado di giustificare l'interferenza legislativa che è stata applicata retroattivamente e ha determinato l'esito dei procedimenti pendenti tra soggetti privati.

51. Vi è stata pertanto violazione dell'articolo 6 § 1.

#### **CEDU, sez. 2, 7 giugno 2011 (Agrati e altri contro Italia)**

Stralci dei punti 58-64 Considerato in diritto:

(...)58. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'articolo 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis* succitata, § 49, serie A n. 301-B; *Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri* succitata, § 57). La Corte rammenta inoltre che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi* del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, succitata, § 46).

Nel caso di specie, la Corte osserva che l'articolo I della legge finanziaria 2006 comportava un'interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999 e prevedeva che il personale ATA dovesse essere inquadrato nei ruoli della nuova amministrazione sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento. Essa osserva inoltre che le cosiddette leggi di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, nel senso che l'interpretazione da esse fornita è considerata parte integrante delle disposizioni interpretate sin dall'entrata in vigore delle stesse.

Nelle circostanze del caso di specie, l'articolo 1 della legge finanziaria 2006, che escludeva dal suo campo di applicazione solo le sentenze passate in giudicato, fissava definitivamente i termini del dibattito sottoposto all'esame degli organi giurisdizionali dell'ordinamento giudiziario e lo faceva in modo retroattivo. E' gioco forza constatare che le azioni proposte dalla totalità degli attuali ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano allora pendenti.

Di conseguenza, l'adozione della legge finanziaria 2006 definiva il merito della controversia e rendeva vana la prosecuzione dei procedimenti.

Quanto alla «ragione imperativa d'interesse generale», evocata dal Governo e ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009, essa deriverebbe dalla necessità di superare un difetto tecnico della legge originaria e di prevenire il verificarsi di situazioni discriminatorie tra gli impiegati provenienti dallo Stato e quelli provenienti dagli enti locali. Quanto alla decisione della Corte costituzionale, la Corte rammenta che essa non può bastare a stabilire la

conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione (Zielinski e Pradal e Gonzalez ed altri, succitata, § 59).

La Corte osserva inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una disposizione di interpretazione autentica diversa dal testo da interpretare e contraria all'interpretazione costante della Corte di cassazione. Pertanto, l'argomentazione del Governo secondo la quale vi era un vuoto giuridico da colmare non la convince.

Infatti, ad avviso della Corte, lo scopo invocato dal Governo, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà era unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari.

#### **CEDU, sez. 2, 31 maggio 2011 (Maggio contro Italia)**

43. La Corte ha ripetutamente riconosciuto che benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'Articolo 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia (vedi, tra molti altri precedenti, *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. la Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49, Serie A n. 301-B; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. il Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112, Reports 1997-VII; e *Zielinski e Pradal e Gonzalez e Altri c. la Francia [GC]*, nn. 24846/94 e dal 34165/96 al 34173196, § 57, CEDU 1999-VII). Benché le regole pensionistiche previste dalla legge possano cambiare e non si possa fare assegnamento su una sentenza come garanzia contro tali cambiamenti in futuro (vedi *Sukhobokov c. la Russia*, n. 75470101, § 26, 13 aprile 2006), anche se tali cambiamenti sono svantaggiosi per alcuni beneficiari di prestazioni previdenziali, lo Stato non può interferire in modo arbitrario nella procedura giudiziaria (vedi, *mutatis mutandis*, *Bulgakova c. la Russia*, n. 69524101, § 42, 18 gennaio 2007).

#### **CEDU, Grande Camera, 10 giugno 2008 (Bortesi e altri contro Italia)**

I ricorrenti, che nel 1950 avevano subito un'espropriazione per pubblica utilità di un terreno, hanno denunciato alla Corte l'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario, con l'adozione e l'applicazione nei loro confronti dell'art. 5 *bis* della legge n. 359 del 1992, che ha eliminato retroattivamente una parte essenziale dei crediti di compensazione, di importi elevati, che avrebbero potuto reclamare agli esproprianti. La Corte ha stabilito che, se in linea di principio non è vietato al potere legislativo regolamentare la materia civile con nuove disposizioni aventi effetto retroattivo, i diritti derivanti dalle leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo di cui all'articolo 6 della Convenzione si oppongono, salvo ragioni imperiose di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la conclusione giudiziaria della controversia. La Corte ha constatato nel caso di specie la violazione dell'art. 6 CEDU, posto che l'applicazione della suddetta legge non si basava "su un interesse generale ed imperioso" tale da giustificare l'effetto retroattivo. La Corte ha quindi accordato ai ricorrenti una somma che corrisponde alla differenza tra il valore del terreno e l'indennità da loro ottenuta a livello nazionale.

#### **CEDU, sez. 3, 21 giugno 2007, n. 12106 - (Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri contro Francia)**

«31. Quant aux «impérieux motifs d'intérêt général», évoqués par le Gouvernement, ils résulteraient uniquement de la nécessité de sauvegarder l'équilibre financier de la branche santé des régimes obligatoires de sécurité sociale. La Cour note que le Gouvernement avance, outre des arguments généraux relatifs aux difficultés financiers rencontrées par le système de sécurité sociale français, le chiffre de six cent soixante millions d'euros correspondant, selon lui, aux économies réalisées grâce à l'adoption de la validation législative litigieuse. Or, la Cour rappelle qu'en principe un motif financier ne permet pas à lui seul de justifier une telle intervention législative (voir, notamment, Zielinski et Pradal & Gonzalez et autres, précité, § 59). Elle relève surtout que la corrélation entre le risque financier invoqué et les procédures pendantes dont l'issue a été déterminée par la loi de validation n'est nullement établie. En effet, le Gouvernement ne fournit aucun renseignement de quelque nature que ce soit quant au nombre de recours en annulation pendants devant la juridiction administrative, ni aucune évaluation concrète, et partant crédible, du coût virtuel de l'issue favorable de ces procédures.

32. La Cour observe enfin que l'exclusion des procédures pendantes du champ d'application de l'article 27 de la loi du 19 décembre 1997 n'aurait pas empêché d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir sécuriser pour l'avenir la légalité des arrêtés ministériels en cause, tout en respectant l'égalité des armes pour les instances en cours (voir, sur ce point, Chiesi SA c. France, no 954/05, § 40, 16 janvier 2007)».

#### **CEDU, 29 marzo 2006 (Scordino contro Italia)**

«126. La Cour réaffirme que si, en principe, il n'est pas interdit au pouvoir législatif de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 de la Convention s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France [GC], nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, § 57, CEDH 1999–VII, Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce, 9 décembre 1994, série A no 301–B, et Papageorgiou c. Grèce, 22 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997–VI).

127. La Cour rappelle qu'avant l'entrée en vigueur de l'article 5 *bis* de la loi no 359/1992, eu égard aux arrêts rendus par la Cour constitutionnelle italienne le 25 janvier 1980 et le 15 juillet 1983, la loi applicable au cas d'espèce était la loi no 2359/1865 (paragraphe 47–56 ci-dessus), qui prévoyait, en son article 39, le droit d'être indemnisé à concurrence de la pleine valeur marchande du bien. En conséquence de la disposition critiquée, les requérants ont subi une diminution substantielle de leur indemnisation.

128. En modifiant le droit applicable aux indemnisations résultant des expropriations en cours et aux procédures judiciaires pendantes y relatives, à l'exception de celles où le principe de l'indemnisation a été l'objet d'une décision irrévocable, l'article 5 *bis* de la loi no 359/1992 a appliqué un régime nouveau d'indemnisation à des faits dommageables qui étaient antérieurs à son entrée en vigueur et avaient déjà donné lieu à des créances en réparation – et même à des procédures pendantes à cette date –, produisant ainsi un effet rétroactif.

129. Par l'effet de l'application de cette disposition, les propriétaires de terrains expropriés ont été privés d'une partie substantielle de l'indemnisation à laquelle ils pouvaient auparavant prétendre au regard de la loi no 2359/1865.

130. Ainsi, même si la procédure litigieuse n'a pas été annulée en vertu de l'article 5 *bis* de la loi no 359/1992, la disposition en question, applicable à la procédure judiciaire que les requérants avaient engagée et qui était en cours, a eu pour effet d'en modifier définitivement l'issue en définissant rétroactivement les termes du débat à leur désavantage. Si le Gouvernement soutient que la disposition législative en cause ne visait pas précisément le présent litige, ni aucun litige en

particulier, la Cour estime que, de par son application immédiate, elle a eu pour effet de faire échec aux procédures en cours du type de celle intentée par les requérants. La disposition contestée avait en tout état de cause manifestement pour objet, et a eu pour effet, de modifier le régime d'indemnisation applicable, y compris dans le cas d'instances judiciaires en cours auxquelles l'Etat était partie (Anagnostopoulos et autres c. Grèce, no 39374/98, §§ 20–21, CEDH 2000–XI).

131. Sans doute l'applicabilité aux indemnisations en cours et aux procédures pendantes ne saurait-elle, en soi, constituer un problème au regard de la Convention, le législateur n'étant pas, en principe, empêché d'intervenir en matière civile pour modifier l'état du droit par une loi immédiatement applicable (OGIS–Institut Stanislas et autres, § 61, et Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, § 57, précités). Cependant, en l'espèce, l'article 5 *bis* de la loi no 359/1992 a simplement supprimé rétroactivement une partie essentielle des créances en indemnisation, de montants élevés, que les propriétaires de terrains expropriés, tels que les requérants, auraient pu réclamer aux expropriants. A cet égard, la Cour rappelle qu'elle vient de constater que l'indemnisation accordée aux requérants n'était pas adéquate, vu son faible montant et l'absence de raisons d'utilité publique pouvant justifier une indemnisation inférieure à la valeur marchande du bien (paragraphe 103–104 ci-dessus).

132. Pour la Cour, le Gouvernement n'a pas démontré que les considérations invoquées par lui – à savoir des considérations budgétaires et la volonté du législateur de mettre en oeuvre un programme politique – permettaient de faire ressortir l'« intérêt général évident et impérieux » requis pour justifier l'effet rétroactif, qu'elle a reconnu dans certains cas (National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni, 23 octobre 1997, Recueil 1997–VII, OGIS–Institut Stanislas et autres, § 61, Forrer–Niedenthal et Bäck, arrêts précités).

#### **CEDU, sez. 1, 27 maggio 2004, (OGIS–Institut Stanislas e altri contro Francia)**

«69. En l'espèce, la Cour estime que le but de l'intervention législative était d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur de ne prendre en charge lesdites cotisations sociales que dans la limite du principe d'égalisation posé par l'article 15 de la loi Debré modifiée. Elle ajoute que les requérants ne peuvent valablement invoquer la possibilité, dans le cadre d'une procédure, de se prévaloir d'un « droit » techniquement imparfait ou déficient sans que, au nom du respect de l'équité de la procédure, le législateur puisse intervenir pour préciser les conditions d'obtention de ce droit et ses limites. Or, en l'espèce, c'est précisément ce qu'a fait le législateur à l'égard de tous les OGEC se trouvant sur le territoire national et non seulement à l'égard des requérants : il a légiféré afin de combler un vide juridique constaté par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 15 mai 1992 et exploité par les requérants, notamment, lorsqu'ils ont saisi les juridictions administratives. La Cour insiste sur le fait que les requérants ont tenté de bénéficier d'un effet d'aubaine dû à la carence du pouvoir réglementaire et ne pouvaient valablement escompter que l'Etat resterait inactif face à une nouvelle demande de remboursement intégral»

70. La Cour estime, en conséquence, que les requérants, en saisissant les juridictions administratives, ne pouvaient pas légitimement prétendre au remboursement intégral des cotisations. Elle ajoute qu'il ressort de l'avis contentieux du Conseil d'Etat, rendu le 5 décembre 1997, que les requérants pouvaient obtenir réparation d'un éventuel préjudice causé par cette carence étatique.

71. Comme elle l'a observé plus haut (§ 61), la Cour se soucie particulièrement des risques inhérents à l'emploi d'une législation rétroactive qui a pour effet d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige auquel l'Etat est partie. Elle rappelle par ailleurs que dans des litiges opposant des intérêts de caractère privé, l'exigence de l'égalité des armes implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas, arrêt du 27 octobre 1993, série A no 274, p. 19, § 33, et Raffineries grecques, précité, p.

81, § 46). L'article 6 § 1 de la Convention ne saurait toutefois s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties (*Building Societies v. Royaume-Uni*, précité, § 112). Elle note que dans le cas d'espèce, l'ingérence due à l'article 107 de la loi du 30 décembre 1995 revêtait un caractère beaucoup moins radical que celle qui l'avait conduit à constater un manquement à l'article 6 § 1 de la Convention dans l'affaire *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, précitée. Dans cette affaire, les requérants disposaient d'un jugement définitif et exécutoire contre l'État, alors que dans la présente espèce, les procédures engagées n'avaient pas dépassé le stade de l'appel. D'ailleurs, le législateur souhaitait, en fixant le taux de remboursement des cotisations sociales et en modifiant l'issue des procédures engagées, combler le vide juridique déjà mentionné et rétablir la parité et l'égalité des situations des enseignants travaillant dans des établissements privés et des établissements publics. De surcroît, les requérants avaient tenté, en engageant les procédures dont l'issue a été modifiée par l'adoption de la loi du 30 décembre 1995 et du décret du 16 juillet 1996, de profiter d'une aubaine et avaient ou auraient dû avoir conscience que l'État tenterait de son côté de remédier au vide juridique mis en évidence par le Conseil d'État.

72. Pour les raisons qui précèdent, la Cour estime que l'intervention du législateur, parfaitement prévisible, répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général. Elle en conclut que les requérants ne peuvent pas, dans ces conditions, légitimement se plaindre d'une atteinte au principe de l'égalité des armes.

#### **CEDU, sez. 1, 27 maggio 2004, (OGIS–Institut Stanislas e altri contro Francia)**

Il § 61 riafferma il principio generale in merito alla legittimità di leggi retroattive che incidano sui diritti derivanti da leggi in vigore, ma con tendenziale divieto – salvo motivi cogenti di interesse pubblico – di interferenze del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di incidere sull'esito di un contenzioso in corso. Il § 62 afferma l'applicabilità dell'art. 6 anche quando il procedimento si trova in una fase contenziosa stragiudiziale, ma necessaria per l'avvio del giudizio propriamente detto. I §§ 63–66 analizzano la vicenda normativa interna, le aspettative dei ricorrenti nei giudizi dinanzi alle autorità nazionali, nonché modalità, finalità ed effetti dell'intervento legislativo. Il § 67 sottolinea le differenze del caso rispetto a quello di cui alla sentenza CEDU, Grande Camera, 28 ottobre 1999 (*Zielinski e altri contro Francia*); il § 68, le affinità rispetto al caso di cui alla sentenza CEDU, 23 ottobre 1997 (*National & Provincial Building Society e altri contro Regno Unito*).

69. En l'espèce, la Cour estime que le but de l'intervention législative était d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur de ne prendre en charge lesdites cotisations sociales que dans la limite du principe d'égalisation posé par l'article 15 de la loi Debré modifiée. Elle ajoute que les requérants ne peuvent valablement invoquer la possibilité, dans le cadre d'une procédure, de se prévaloir d'un « droit » techniquement imparfait ou déficient sans que, au nom du respect de l'équité de la procédure, le législateur puisse intervenir pour préciser les conditions d'obtention de ce droit et ses limites. Or, en l'espèce, c'est précisément ce qu'a fait le législateur à l'égard de tous les OGEC se trouvant sur le territoire national et non seulement à l'égard des requérants : il a légiféré afin de combler un vide juridique constaté par le Conseil d'État dans son arrêt du 15 mai 1992 et exploité par les requérants, notamment, lorsqu'ils ont saisi les juridictions administratives. La Cour insiste sur le fait que les requérants ont tenté de bénéficier d'un effet d'aubaine dû à la carence du pouvoir réglementaire et ne pouvaient valablement escompter que l'État resterait inactif face à une nouvelle demande de remboursement intégral.

70. La Cour estime, en conséquence, que les requérants, en saisissant les juridictions administratives, ne pouvaient pas légitimement prétendre au remboursement intégral des cotisations. Elle ajoute qu'il ressort de l'avis contentieux du Conseil d'État, rendu le 5 décembre 1997, que les requérants pouvaient obtenir réparation d'un éventuel préjudice causé par cette carence étatique.

71. Comme elle l'a observé plus haut (§ 61), la Cour se soucie particulièrement des risques inhérents à l'emploi d'une législation rétroactive qui a pour effet d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige auquel l'Etat est partie. Elle rappelle par ailleurs que dans des litiges opposant des intérêts de caractère privé, l'exigence de l'égalité des armes implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (*Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, arrêt du 27 octobre 1993, série A no 274, p. 19, § 33, et *Raffineries grecques*, précité, p. 81, § 46). L'article 6 § 1 de la Convention ne saurait toutefois s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties (*Building Societies v. Royaume-Uni*, précité, § 112). Elle note que dans le cas d'espèce, l'ingérence due à l'article 107 de la loi du 30 décembre 1995 revêtait un caractère beaucoup moins radical que celle qui l'avait conduit à constater un manquement à l'article 6 § 1 de la Convention dans l'affaire *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, précitée. Dans cette affaire, les requérants disposaient d'un jugement définitif et exécutoire contre l'Etat, alors que dans la présente espèce, les procédures engagées n'avaient pas dépassé le stade de l'appel. D'ailleurs, le législateur souhaitait, en fixant le taux de remboursement des cotisations sociales et en modifiant l'issue des procédures engagées, combler le vide juridique déjà mentionné et rétablir la parité et l'égalité des situations des enseignants travaillant dans des établissements privés et des établissements publics. De surcroît, les requérants avaient tenté, en engageant les procédures dont l'issue a été modifiée par l'adoption de la loi du 30 décembre 1995 et du décret du 16 juillet 1996, de profiter d'une aubaine et avaient ou auraient dû avoir conscience que l'Etat tenterait de son côté de remédier au vide juridique mis en évidence par le Conseil d'Etat.

72. Pour les raisons qui précèdent, la Cour estime que l'intervention du législateur, parfaitement prévisible, répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général. Elle en conclut que les requérants ne peuvent pas, dans ces conditions, légitimement se plaindre d'une atteinte au principe de l'égalité des armes.

### **CEDU, sez. 3, 20 febbraio 2003 (Forrer–Niedenthal contro Germania)**

60. Cependant le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (voir *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A no 301–B, p. 82, § 49, et *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, arrêt du 23 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997–VII, p. 2363, § 112, et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France [GC]*, nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, CEDH 1999–VII, § 57).

61. L'article 6 § 1 ne saurait toutefois s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties (arrêt *Building societies* précité, *ibidem*). (...)

64. Même si en l'espèce il y a eu intervention du législateur pendant la durée du litige, la loi du 17 juillet 1997 sur la préservation de la modernisation de l'espace visait notamment à réglementer d'une manière générale les conflits patrimoniaux apparus après la réunification allemande et relatifs aux transferts de propriétés en « propriétés du peuple » à l'époque de la RDA par le biais d'un acte juridique (en l'occurrence un acte de vente).

Il est vrai qu'à cette fin, les pouvoirs publics avaient conféré à ladite loi un effet rétroactif pour toutes ces situations de transfert de propriété, de même que pour les procédures judiciaires pendantes. Cependant, il est également vrai que ladite loi ne visait pas spécialement le présent litige, mais poursuivait un but d'intérêt général, qui était de régler ces conflits consécutifs à la réunification allemande afin d'assurer de manière durable la paix et la sécurité juridiques en Allemagne (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Building societies* précité, § 110).



65. La Cour rappelle par ailleurs que dans des litiges opposant des intérêts de caractère privé, l'exigence de l'égalité des armes implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (voir notamment les arrêts *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas* du 27 octobre 1993, série A no 274, p. 19, § 33, et *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis* précité, p. 81, § 46).

66. Or en l'espèce, la requérante a pu contester le refus des autorités de lui restituer son bien ou de lui accorder une indemnisation devant les juridictions civiles et présenter, aux différents stades de la procédure, les arguments qu'elle jugeait pertinents pour la défense de sa cause. Il est vrai que compte tenu du changement de législation intervenu, la Cour fédérale de justice était tenue d'appliquer la nouvelle loi. Cependant, elle a alors examiné de manière approfondie les circonstances de l'affaire ainsi que les arguments avancés par la requérante, après avoir tenu une audience. De même, à la suite de son recours constitutionnel, la Cour constitutionnelle fédérale a statué sur la conformité de la disposition légale litigieuse avec la Loi fondamentale, qui était un point essentiel du litige en question.

67. La requérante a donc eu accès à des juridictions indépendantes qui ont statué dans son affaire.

68. De plus, la Cour estime que, considérée dans son ensemble, la procédure litigieuse a revêtu un caractère équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

#### **CEDU, Grande Camera, 28 octobre 1999 (Zielinski e altri contro Francia)**

57. La Cour réaffirme que si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (arrêts précités *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, p. 82, § 49, *Papageorgiou*, p. 2288, § 37, *Building Societies*, p. 2363, § 112).

58. Or, en l'espèce, comme dans les affaires susmentionnées, la Cour ne peut pas perdre de vue l'effet produit par le contenu de l'article 85 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, combiné avec la méthode et le moment de son adoption. D'abord, si l'article 85 exclut expressément de son champ d'application les décisions de justice devenues définitives, il fixe définitivement les termes du débat soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire et ce, de manière rétroactive et « nonobstant toutes stipulations collectives ou individuelles contraires en vigueur à la date de la publication de la présente loi » (paragraphe 45 ci-dessus). Ensuite, l'article 85 était inclus dans une loi « relative à la santé publique et à la protection sociale » (paragraphe 23 ci-dessus). Ce n'est qu'au cours des débats parlementaires et peu après le prononcé, le 13 octobre 1993, de l'arrêt de la cour d'appel de Besançon, que fut prise l'initiative de présenter un amendement relatif à l'IDP. Enfin et surtout, l'article 85 a purement et simplement entériné la position adoptée par l'Etat dans le cadre de procédures pendantes. Or la Cour note que les jurisprudences des juges du fond étaient majoritairement favorables aux requérants. (...)

59. (...) La Cour estime que le risque financier dénoncé par le Gouvernement (paragraphe 53 ci-dessus), et expressément relevé par le Conseil constitutionnel pour motiver sa décision (paragraphe 26 ci-dessus), ne saurait permettre, en soi, que le législateur se substitue, tant aux parties à la convention collective, qu'aux juges pour régler le litige. Sur ce point, la Cour note que le Gouvernement avance la somme de trois cent cinquante millions de pertes financières pour les organismes de sécurité sociale concernés en cas de succès généralisé des recours (paragraphe 53 ci-dessus), sans fournir d'autres éléments de comparaison, notamment quant au coût total des 9 000 employés, quant aux particularités des dépenses de santé des organismes d'Alsace-Moselle, etc. (...)

60. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel il ne s'agissait pas d'un litige opposant les requérants à l'Etat (paragraphe 54 ci-dessus), les caisses locales d'assurance maladie étant des personnes morales de droit privé et non de droit public, la Cour relève que les organismes de sécurité sociale réalisent une mission de service public et sont placés sous la double tutelle du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre de l'Economie et des Finances. (...)

**CEDU, 23 octobre 1997 (National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito)**

112. As noted above (see paragraph 107) the Court is especially mindful of the dangers inherent in the use of retrospective legislation which has the effect of influencing the judicial determination of a dispute to which the State is a party, including where the effect is to make pending litigation unwinnable. Respect for the rule of law and the notion of a fair trial require that any reasons adduced to justify such measures be treated with the greatest possible degree of circumspection (see the Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis judgment cited above, p. 82, § 49). However, Article 6 § 1 cannot be interpreted as preventing any interference by the authorities with pending legal proceedings to which they are a party. It is to be noted that in the present case the interference caused by section 64 of the 1992 Act was of a much less drastic nature than the interference which led the Court to find a breach of Article 6 § 1 in the Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis case (cited above). In that case the applicants and the respondent State had been engaged in litigation for a period of nine years and the applicants had an enforceable judgment against that State in their favour. The judicial review proceedings launched by the applicant societies had not even reached the stage of an *inter partes* hearing. Furthermore, in adopting section 64 of the 1992 Act with retrospective effect the authorities in the instant case had even more compelling public-interest motives to make the applicant societies' judicial review proceedings and the contingent restitution proceedings unwinnable than was the case with the enactment of section 53 of the 1991 Act. The challenge to the Treasury Orders created uncertainty over the substantial amounts of revenue collected from 1986 onwards (see paragraph 42 above). It must also be observed that the applicant societies in their efforts to frustrate the intention of Parliament were at all times aware of the probability that Parliament would equally attempt to frustrate those efforts having regard to the decisive stance taken when enacting section 47 of the Finance Act 1986 and section 53 of the 1991 Act. They had engaged the will of the authorities in the tax sector, an area where recourse to retrospective legislation is not confined to the United Kingdom, and must have appreciated that the public-interest considerations in placing the 1986 Regulations on a secure legal footing would not be abandoned easily.

**CEDU, 22 ottobre 1997, n. 24628 (Papageorgiou contro Grecia)**

(...) La Corte concorda con il Governo che, in linea di principio, il potere legislativo ha la facoltà di disciplinare con nuove disposizioni diritti derivanti da leggi già in vigore. Tuttavia, nella sentenza Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia (del 9 dicembre 1994, serie A n. 301 B) la Corte ha ritenuto che il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo consacrati dall'art. 6 si opponevano all'ingerenza del potere legislativo greco nell'amministrazione della giustizia per influenzare lo svolgimento giudiziario della causa. Ha concluso che lo Stato aveva violato i diritti dei ricorrenti garantiti dall'art. 6 intervenendo in modo decisivo per orientare a suo favore l'esito imminente del procedimento di cui era parte (par. 49-50).

**CEDU, 9 dicembre 1994 (Raffinerie Grecques Stran e Stradis Andreadis contro Grecia)**

«46. La Cour ne met pas en doute les intentions du Gouvernement de répondre au souci du peuple grec de rétablir la légalité démocratique. En redevenant membre du Conseil de l'Europe, le

28 novembre 1974 et en ratifiant la Convention, la Grèce s'est cependant engagée à respecter le principe de la prééminence du droit. Consacré par l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, ce principe trouve son expression entre autres dans l'article 6 (art. 6) de la Convention. Protégeant notamment le droit à un procès équitable, cette disposition expose de manière détaillée les impératifs inhérents à cette notion pour les affaires concernant des accusations en matière pénale. Pour ce qui est des litiges relatifs à des droits et obligations de caractère civil, la Cour a précisé par sa jurisprudence l'exigence de l'égalité des armes au sens d'un juste équilibre entre les parties. Dans les différends opposant des intérêts de caractère privé, ladite égalité implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (arrêt *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas* du 27 octobre 1993, série A no 274, p. 19, par. 33).

47. A cet égard, la Cour ne peut perdre de vue ni le calendrier ni les modalités de l'adoption de l'article 12 de la loi no 1701/1987. Juste avant la tenue de l'audience devant la Cour de cassation, initialement prévue pour le 4 mai 1987, et après que les parties eurent reçu l'avis du juge rapporteur suggérant le rejet du pourvoi formé par l'Etat, celui-ci demanda le report des débats au motif qu'un projet de loi concernant l'affaire litigieuse se trouvait en cours d'examen devant le Parlement (paragraphe 19 ci-dessus). Ledit projet fut adopté le 22 mai 1987 et entra en vigueur le 25 mai avec sa publication au Journal officiel (paragraphe 20 ci-dessus). L'audience eut lieu le 1er juin (paragraphe 19 ci-dessus). De surcroît, si la loi no 1701/1987 portait à titre principal sur la renégociation des termes d'un contrat de prospection et d'exploitation d'hydrocarbures – conclu aussi pendant la dictature entre l'Etat et des sociétés autres que Stran –, son article 12 se présentait comme une clause additionnelle à cette loi et concernait en réalité – sans la mentionner – l'entreprise requérante (paragraphe 20 ci-dessus). La Cour n'ignore pas qu'afin de répondre aux besoins pressants de réglementation du moment et d'éviter les lenteurs des rouages législatifs, les législateurs contemporains traitent souvent des questions similaires dans un même texte de loi. Force est cependant de constater que l'intervention du législateur en l'espèce eut lieu à un moment où une instance judiciaire à laquelle l'Etat était partie se trouvait pendante.

48. Le Gouvernement tente de minimiser l'impact de cette intervention: d'abord, les requérants auraient pu demander l'ajournement de la nouvelle audience afin de mieux préparer leur défense; ensuite, le paragraphe 2 de l'article 12 n'aurait pas d'existence autonome et ne déclarerait pas nulle par lui-même la sentence arbitrale car il présupposerait un examen judiciaire préalable de la nullité énoncée au paragraphe 1; enfin, les intéressés auraient eu la faculté de formuler leurs arguments devant la première chambre de la Cour de cassation qui examina le fond de l'affaire à la lumière de la décision de l'assemblée plénière.

49. La Cour ne souscrit pas à ce raisonnement. L'exigence d'équité s'applique à l'ensemble de la procédure et ne se limite pas aux audiences contradictoires. A n'en pas douter, les apparences de la justice demeurèrent sauvées en l'espèce, et du reste les requérants ne se plaignent pas d'avoir été privés des facilités nécessaires pour préparer leur défense. Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 (art. 6) s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige. Or le libellé des paragraphes 1 et 2 de l'article 12 pris conjointement excluait en réalité tout examen effectif de l'affaire par la première chambre de la Cour de cassation; une fois la constitutionnalité de ces paragraphes affirmée par l'assemblée plénière, la conclusion de la première chambre devenait inévitable.

50. En conclusion, l'Etat a porté atteinte aux droits des requérants garantis par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en intervenant d'une manière décisive pour orienter en sa faveur l'issue – imminente – de l'instance à laquelle il était partie. Il y a donc eu violation dudit article (art. 6-1)».

*Sulla identificazione dei motivi di interesse generale e sulla necessità che gli stessi non si identifichino, da soli nell'interesse finanziario dello Stato*

**CEDU, sez. 2, sentenza 15 aprile 2014 (Stefanetti ed altri c/ Italia)**

Dalla motivazione: 39. In circostanze analoghe, nella causa Maggio e altri, sopra citata, §§ 44–50, la Corte, nel constatare la violazione dell'articolo 6, riteneva: "la legge [296/2006] ha escluso espressamente dal suo ambito di applicazione le sentenze divenute irrevocabili (trattamenti pensionistici già liquidati) e ha determinato una volta per tutte retroattivamente i termini delle controversie pendenti dinanzi ai tribunali ordinari. Invero, la promulgazione della Legge 296/2006 mentre i procedimenti erano pendenti in realtà determinava il merito delle controversie, e l'applicazione di questa da parte dei vari tribunali ordinari ha reso inutile per un intero gruppo di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti la prosecuzione del giudizio. Perciò, la legge aveva avuto l'effetto di modificare definitivamente l'esito del giudizio pendente, nel quale lo Stato era parte, avallando la posizione dello Stato a svantaggio dei ricorrenti. (...) Il rispetto per lo stato di diritto e la nozione di equo processo impongono che qualsiasi motivazione adottata per giustificare tale misura sia trattata con il massimo grado di circospezione possibile (si veda, *Stran Greek Refineries*, sopra citata, § 49). (...) La Corte ha precedentemente ritenuto che le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (si vedano *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006–V, e *Cabourdin c. Francia*, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006).[...] Quanto alla tesi del Governo secondo cui la legge era stata necessaria per ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, la Corte, pur accettando che ciò costituisse un motivo di interesse generale, non è convinta che esso fosse sufficientemente impellente da prevalere sui pericoli inerenti all'utilizzo di una normativa retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la definizione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato sia parte. In conclusione, lo Stato ha violato i diritti dei ricorrenti di cui all'articolo 6 § 1 intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole.

**CEDU, sez. 2, sentenza 11 dicembre 2012 (De Rosa e altri c/ Italia)**

Dal § 52 del Considerato in diritto: La Corte rileva inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una norma di interpretazione autentica diversa dal testo da interpretare e contraria all'interpretazione costante della Corte di cassazione. Pertanto, non risulta convincente l'argomento del Governo, secondo il quale vi era un vuoto giuridico da colmare.

53. La Corte ritiene, infatti, che lo scopo invocato dal Governo, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà fosse unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato, riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari.

54. Nessuno degli argomenti del Governo convince quindi la Corte della legittimità e della proporzionalità dell'ingerenza. Tenuto conto di quanto precede, l'intervento legislativo in questione, che risolveva in via definitiva ed in maniera retroattiva il merito della controversia pendente tra i ricorrenti e lo Stato dinanzi alle autorità giudiziarie interne, non era giustificato da motivi imperativi di interesse generale.

55. Pertanto, la Corte conclude per la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

**CEDU, sez. 2, sentenza 7 giugno 2011 (Agrati e altri c/ Italia)**

Dalla motivazione: § 64. Infatti, ad avviso della Corte, lo scopo invocato dal Governo, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà era unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari.

**CEDU, sez. 2, sentenza 31 maggio 2011 (Maggio e altri c/ Italia)**

Dalla motivazione: § 47. La Corte ha precedentemente ritenuto che le considerazioni finanziarie non possono da sole determinare le controversie (vedi Scordino c. l'Italia (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006–V, e Cabourdin c. la Francia, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006).

48. La Corte osserva che, dopo il 1982, l'INPS ha applicato un'interpretazione della legge in vigore all'epoca che era più favorevole a esso quale autorità erogatrice. Questo sistema era sostenuto dalla maggioranza della giurisprudenza. La Corte non riesce a immaginare in quale modo il fine di rafforzare un'interpretazione soggettiva e parziale, favorevole a un ente dello Stato, quale parte nel procedimento, possa equivalere a una giustificazione dell'interferenza legislativa mentre il procedimento era pendente, in particolare quando tale interpretazione era stata ritenuta fallace nella maggioranza delle occasioni dai tribunali nazionali, compresa la Corte di Cassazione (vedi paragrafo 31 *supra*).