

***Roma si avvicina a Strasburgo. Portata e rilevanza della sentenza n. 174 del 2019
sulla questione della legittimità delle leggi interpretative che interferiscono su
procedimenti in corso****

di **Andrea Severini** – *Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi Roma Tre*

ABSTRACT: The Italian Constitutional Court with the sentence n. 174/2019, which was filed on the 12th July 2019, declared the constitutional illegitimacy of the article 7, paragraph 28,29 and 30, of the regional law of Friuli-Venezia Giulia n.33 of the 29th December 2015 (which was linked with the budget plan of the period between 2016 and 2018). It is important to stress out that this law offered an authentic interpretation of the articles 142 and 143 of the regional law of Friuli-Venezia Giulia n.53 of the 31st August 1981, concerning the “legal and economical status provided by the autonomous Region Friuli-Venezia Giulia to its staff”. Basically, the law that was subject to the control over its constitutional legitimacy didn't grant to evaluate the “work offered under an employment relationship governed by private law that lasted for a fixed amount of time” when calculating the clearance. The dispute arose from a claim filed in front of the Corte d'Appello di Trieste (Court of Appeal) which brought it to the attention of the Consulta with the Ordinanza filed on the 10th May 2018. The second instance's Judges reported the violation of several Constitutional principles, specifically: Art.3 first and second paragraph; art. 35 first paragraph; art. 38 second and fourth paragraph; art. 117 first paragraph linked with the art. 6 of the European Convention of Human Rights. The last legal reason was considered preminent by the Constitutional Court. On

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

this basis the Judges released several important principles on a topic considered primary such as the necessary uniformity between the national laws and the European and international ones, specifically referring to the admissibility of the retroactive laws which give the possibility to use an authentic interpretation.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le leggi retroattive ed il difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU – 3. Un primo tentativo di avvicinamento: la sentenza n. 12 del 2018 della Corte costituzionale – 4. La sentenza n. 174 del 2019 e lo stato dell'arte – 5. Un'opportunità per la Consulta: il conflitto di attribuzioni.

1. Premessa

La Corte costituzionale, con sentenza n. 174/2019, depositata il 12 luglio 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018). Prima di approfondire le motivazioni della sentenza è bene precisare che la disposizione oggetto di giudizio offriva l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53, in materia di "*stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*".

In sintesi, la normativa oggetto di sindacato di legittimità costituzionale impediva di valutare, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, il "*servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato*"¹. La questione origina da un procedimento incardinato presso la Corte di Appello di Trieste, che l'ha sollevata innanzi alla Consulta con ordinanza del 10 maggio

¹ I commi 28, 29 e 30 della l. r. n. 33/2015 recitano testualmente: "*In via di interpretazione autentica del primo comma dell'articolo 142 legge regionale 31 agosto 1981 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia), per la determinazione del servizio utile ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, in quanto trattamento di fine servizio, non è valutato quello prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato. In via di interpretazione autentica del primo comma dell'articolo 143 legge regionale 53/1981, per assegni fissi pensionabili cui fare riferimento si intendono quelli riconosciuti ai sensi della legislazione dell'ex INADEL. In via di interpretazione autentica del primo comma dell'articolo 143 legge regionale 53/1981, nell'indennità di buonuscita, in quanto trattamento di fine servizio, non sono valutati i periodi di servizio prestato con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato*".

2018. I giudici di secondo grado hanno denunciato la violazione di numerose disposizioni costituzionali, e nello specifico: art. 3, primo e secondo comma, Cost.; art. 35, primo comma, Cost.; art. 36, primo comma, Cost.; art. 38, secondo e quarto comma, Cost.; art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

È proprio su quest'ultima censura, ritenuta assorbente rispetto alle altre, che si concentra l'attenzione della Corte costituzionale, svolgendo alcune importanti riflessioni un tema di primario interesse come quello dell'uniformità del diritto interno rispetto a quello europeo ed internazionale, con specifico riferimento all'ammissibilità o meno delle leggi retroattive di interpretazione autentica.

2. Le leggi retroattive ed il difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU

La questione sottesa alla sentenza che qui si annota non è nuova ed è già stata oggetto di analisi da parte delle due Corti e della dottrina. In breve, essa riguarda la legittimità o meno di leggi retroattive, sebbene interpretative, emanate nel corso di un processo e che gioco forza finiscono per influire sull'esito della vicenda giudiziaria.

In dottrina, c'è chi² definisce questo tema di confronto tra la Consulta e Corte EDU come la "frattura più profonda" fra i due giudici ed arriva a tale conclusione analizzando le vicende Agrati³ e Maggio⁴, all'esito delle quali la Corte EDU ha, con grande nettezza, stigmatizzato l'operato del legislatore italiano e l'adozione di leggi retroattive di interpretazione autentica. Seguendo il ragionamento della Corte Europea, quindi, "benchè non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio di certezza

² M. BIGNAMI, *La Corte EDU e le leggi retroattive*, in AA. VV., *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, a cura di C. PADULA, Napoli, 2018, 51.

³ Corte EDU, sentenza 7 giugno 2011, Agrati c. Italia, all'esito della quale l'Italia è stata condannata per avere interferito legislativamente, con norma di interpretazione autentica, sull'esito di una controversia giudiziale avente ad oggetto le modalità di trasferimento e di inquadramento del personale ATA nei ruoli dell'amministrazione statale.

⁴ Corte EDU, sentenza 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; anche in questo caso l'Italia è stata condannata per avere, con legge di interpretazione autentica, ridimensionato il trattamento previdenziale dei lavoratori operanti in Svizzera, che avessero trasferito i contributi in Italia, rispetto al livello garantito dalla consolidata giurisprudenza di legittimità formatasi sul punto.

del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'articolo 6⁵ impediscono, tranne che per gli impellenti motivi di interesse generale, ogni ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una lite. Nel caso di specie, lo Stato italiano ha violato l'art. 6 par. 1 CEDU, essendo esso intervenuto con una norma ad hoc al fine di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi di cui era parte"⁶. Il ragionamento dei giudici di Strasburgo tradisce il poco interesse per la fonte della lesione al legittimo affidamento del cittadino; per dirla con le parole di autorevole dottrina *"alla Convenzione, che appartiene pur sempre al diritto internazionale pattizio, nulla cale di quale sia l'organo dello Stato dal quale proviene la lesione"*⁷. Quindi, a prescindere dalla forma di governo e dalle prerogative del legislatore, se vi è un'arbitraria interferenza su un processo in corso, allora c'è abuso processuale in violazione dell'art. 6 CEDU. I giudici della Convenzione ritengono che il mutamento in corsa delle regole che il giudice deve seguire, per risolvere la controversia, rappresentino un abuso, solo laddove siano imprevedibili per il consociato. Nei casi in cui la Corte EDU ha deciso diversamente, infatti, lo snodo fondamentale è stato quello della prevedibilità del postumo intervento legislativo retroattivo al momento della proposizione dell'azione giudiziaria⁸. Laddove, quindi, è la parte processuale privata ad aver sfruttato una legge ad essa favorevole ma evidentemente squilibrata rispetto al sistema e, quindi, prevedibilmente oggetto di futuro riallineamento, l'abuso non si configura e ne consegue l'assenza di *vulnus* ai principi dell'art. 6 CEDU⁹.

⁵ Giova ricordare che l'art. 6, par. 1, CEDU così dispone: *"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia"*.

⁶ Così la sentenza Agrati c. Italia, già citata.

⁷ M. BIGNAMI, *La Corte Edu e le leggi retroattive*, op. cit., p. 57.

⁸ Corte EDU, sentt. 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito; 27 maggio 2004, Ogi-Institut Stanisla, Ogec St. Pie X et Blanche de Castille c. Francia.

⁹ Sul punto anche C. PINELLI, *'Valutazione sistematica' versus 'valutazione parcellizzata': un paragone con la corte di Strasburgo*, in *Giur. Cost.*, 2012, 4228 e ss.; C. MASCIOTTA, *Leggi interpretative e rigidità degli strumenti decisionali della Corte costituzionale: quali prospettive nella vicenda delle "pensioni svizzere"?*, in www.osservatoriosullefonti.it. Estremamente rilevante il contributo di M. CARTABIA, *Corte costituzionale e Corte europea: alla ricerca di nuovi vettori giurisprudenziali*, in C. PADULA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Napoli, 2016 e G. REPETTO, *Ruolo ed effetti delle decisioni della Corte EDU negli altri ordinamenti*, *ivi*.

Ben diverso è il ragionamento della Corte costituzionale che, almeno in un primo momento, era solita rigettare questo genere di questioni di legittimità, sulla scorta di ampi ragionamenti incentrati sulla teoria del bilanciamento¹⁰. In altri termini, secondo la Consulta è legittimo un intervento retroattivo di interpretazione autentica da parte del legislatore laddove sussistano motivi imperativi di interesse generale. La premessa da cui origina questa tesi è la lettura dei principi del nostro ordinamento per cui l'irretroattività della legge è sancita *ex art. 25 Cost.* solo nella materia penale, ma non si rinviene ulteriore divieto qualificato in materia civile. L'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale prevede che *“la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo”*, ma è facilmente soggetta ad abrogazione e comunque aggirabile da fonti primarie. Anzi, secondo la dottrina in precedenza citata¹¹, la norma retroattiva è espressione della centralità del legislatore nell'ordinamento, la cui opera si *“esercita persino attraverso il dominio nel tempo”*. Da questa premessa, quindi, la Corte si muove per verificare l'esistenza di limiti all'esercizio del potere legislativo retroattivo, o meglio di interessi primari che sorreggano questo *agere* legislativo. Secondo altra dottrina¹², che si inserisce in quanto detto finora, ai fini della valutazione della ragionevolezza della norma retroattiva, è rilevante il necessario bilanciamento che si deve compiere tra il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso al mutamento normativo e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento della sicurezza normativa dei consociati¹³.

A ben vedere, sulla base di quanto si è finora sostenuto, la divergenza tra le due Corti residuerebbe nella profondità dell'analisi da queste svolta. Se, da un lato, la Corte EDU opera una sorta di automatismo (intervento legislativo che cambia le norme applicate in un procedimento ancora in corso equivale ad abuso), la Corte costituzionale, dal canto suo, opera un bilanciamento più intenso e volto, per lo più, a giustificare la novella legislativa in ossequio ai principi di interesse generale e superiore rispetto a quelli particolari delle parti private.

¹⁰ Si veda a titolo esemplificativo Corte Cost., sent. n. 311 del 2009, in *Giur. Cost.*, 2009, 4679 con nota di M. MASSA, *La “sostanza” della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*.

¹¹ M. BIGNAMI, *La Corte Edu e le leggi retroattive*, *op. cit.*, p. 55.

¹² A. GIULIANI, *Retroattività e diritti quesiti nel diritto civile*, in C. PADULA, *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, *op. cit.*, p. 105.

¹³ Viene in rilievo Corte Cost., sentenza n. 349 del 1985.

Altra dottrina¹⁴ individua il punto di rottura tra le due Corti nella definizione di aspettativa legittima dei destinatari della normativa, nell'individuazione del momento dal quale si può parlare di legittimo affidamento consolidato e nelle condizioni per cui tale aspettativa possa prevalere sull'interesse generale dello Stato. Punto di partenza di questa analisi è un altro parametro a volte invocato dalla Corte EDU in simili vicende, vale a dire l'art. 1 del I Protocollo Addizionale della CEDU¹⁵ secondo cui nessuno può essere privato di un bene di sua proprietà se non per interessi superiori dello Stato, facendo rientrare nei beni anche il legittimo affidamento¹⁶. L'intervento normativo che comprime la proprietà, oltre ad essere prescritto dalla legge e giustificato da interesse pubblico e necessario in uno Stato democratico, deve essere anche prevedibile ed accessibile, nel senso che la prevedibilità varia a seconda del campo di intervento, del caso concreto e dei destinatari della disciplina oggetto di revisione retroattiva. Secondo questa impostazione si prescinde dall'esistenza di un processo *in itinere* influenzato dalla norma interpretativa: è dirimente piuttosto il dato per cui il legittimo affidamento del cittadino sia fondato su un assetto normativo ormai consolidato oppure su una giurisprudenza costante e granitica. Dal canto suo, la Corte costituzionale ha dimostrato di considerare il legittimo affidamento alla stregua di un limite all'intervento retroattivo del legislatore, che non deve contrastare con principi fondamentali quali la ragionevolezza, il divieto di introdurre disparità di trattamento, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ed il rispetto delle prerogative giudiziarie. La dottrina in parola però sottolinea che la Consulta ha spesso dimostrato un *favor* nei confronti della discrezionalità del legislatore¹⁷, operando così un "*bilanciamento monco, teso solo ad approfondire le ragioni della legge retroattiva, ma non equivalentemente gli effetti che questa ha sulla sfera patrimoniale degli*

¹⁴ C. DI MARTINO, *Il legittimo affidamento nel bilanciamento della Corte Costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di retroattività legislativa*, in C. PADULA, *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, op. cit., p. 188.

¹⁵ Art. 1 del I Protocollo addizionale CEDU: "*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende*".

¹⁶ Sul concetto ampio della nozione di "bene" da parte della Corte EDU si vedano le sentt. Iatridis c. Grecia, 25 marzo 1999; Beyeler c. Italia, 28 maggio 2002; Parrillo c. Italia, 27 agosto 2015.

¹⁷ Si cita a proposito la sentenza n. 282 del 2005: "*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*".

*individui*¹⁸. Si conclude quindi che questa divergenza derivi dal diverso approccio nei confronti del legislatore: se la Corte di Strasburgo, pur lasciando margini di apprezzamento ai singoli Stati, effettua sempre un controllo sulla bontà del loro intervento nei singoli casi concreti, la Corte costituzionale ha dimostrato, al contrario, di far valere una presunzione favorevole nei confronti delle ragioni del legislatore. Ciò perché il giudice interno deve tutelare anche l'assetto istituzionale del proprio ordinamento, mentre la Corte EDU non ha queste necessità.

3. Un primo tentativo di avvicinamento: la sentenza n. 12 del 2018 della Corte costituzionale

Nonostante, quindi, le due Corti abbiano mostrato un approccio, e conseguenti conclusioni, molto diverse rispetto alla medesima vicenda, è possibile notare un avvicinamento teorico a partire dalla sentenza n. 12 del 2018 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità di una norma interpretativa retroattiva in materia pensionistica, emanata mentre era già in corso un procedimento vertente sulla questione¹⁹. Il mutamento di punto di vista della Corte è evidente; al punto 3.2 in diritto si legge che *“al fine di verificare la compatibilità di norme retroattive con l'art. 6 della CEDU, la Corte EDU è solita valorizzare alcuni elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa. Essi attengono al metodo e alla tempistica del legislatore [...]. Può dunque rilevare che lo Stato o un'amministrazione pubblica sia parte del processo [...]. Può anche rilevare la prevedibilità dell'intervento legislativo [...]. La Corte Edu si sofferma, inoltre, sull'adozione di norme in concomitanza con un determinato andamento della lite. Tenuto conto anche del suo stato”*. Partendo da questo presupposto, si arriva a definire l'intervento legislativo *“chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso tra il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa e l'INPS, in senso favorevole a tale ente pubblico previdenziale”* e per l'effetto alla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione oggetto di giudizio.

¹⁸ Si veda ancora C. DI MARTINO, *Il legittimo affidamento nel bilanciamento...*, op. cit., 199.

¹⁹ Un primo avvicinamento della giurisprudenza interna rispetto a quella di Strasburgo è ravvisabile nel precedente Corte Cost. n. 78 del 2012.

Il precedente è rilevante, nell'ambito della materia che si sta trattando, perché, come anticipato, segna un avvicinamento tra la Corte costituzionale e la Corte EDU. Autorevole dottrina ha segnalato tre spunti di interesse del tutto condivisibili: si tratta di una delle “*rare pronunce con le quali la Corte costituzionale accerta un uso arbitrario della funzione legislativa che esonda nella funzione giurisdizionale*”²⁰; l'analisi dei giudici della Consulta è basata su figure sintomatiche rivelatrici dell'abuso da parte del legislatore; è, come detto, una “*significativa tappa del processo di ibridazione tra le giurisprudenze della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, su un terreno - quello della retroattività di norme di interpretazione autentica - fin qui molto accidentato e conflittuale*”. E d'altronde del conflitto si è dato conto nel paragrafo precedente. La Corte individua due divieti all'agere del legislatore, sganciandosi da quella posizione favorevole che aveva molto spesso ricoperto e che è stata esposta in precedenza. In primo luogo, si sancisce l'impossibilità di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie, salvaguardando così la separazione dei poteri legislativo e giudiziario. A ciò si aggiunga il divieto di immettere nell'ordinamento una fattispecie di *jus singulare* che, in quanto tale, viola la parità delle parti in causa sbilanciando irrimediabilmente le posizioni in gioco²¹.

Si è detto che la Corte ha enucleato delle figure sintomatiche, già accennate, accolte con favore dalla dottrina²² che le ha definite come la strumento più appropriato quando vi è da analizzare la legittimità di un intervento normativo retroattivo.

Snodo fondamentale è anche il riavvicinamento fra Consulta e Corte EDU. Se infatti a Strasburgo l'emanazione di una legge retroattiva è un sintomo di illegittima interferenza nel processo, per la Corte costituzionale questa è una facoltà del legislatore, del tutto legittima fatta salva la prova contraria²³. Ma pur muovendo da punti di vista differenti, le due Corti si avvicinano, allontanandosi dall'analisi dell'opportunità della retroattività nel diritto oggettivo ma approcciando alla tutela dei diritti individuali. Lo scrutinio della Consulta, quindi, valorizza, oggi più di prima, elementi del caso concreto, abbandonando la teoria del bilanciamento fondata su principi generali

²⁰ A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa e materia civile: Corte costituzionale e Corte EDU parlano la stessa lingua?*, in www.osservatorioaic.it, Fasc. 02/2018, 1.

²¹ Da intendersi come fattispecie modificata in corso d'opera con una legge che interviene nel processo già in corso e quindi a regolare una situazione con destinatario certo e non generico.

²² A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa...*, *op. cit.*

²³ Sul punto si veda M. CARTABIA, *Corte costituzionale e Corte europea. Alla ricerca di nuovi vettori giurisdizionali*, in C. PADULA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo. Quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Napoli, 2016, 242.

ed oggettivi, facendo proprie le figure sintomatiche elaborate dalla Corte EDU ed utilizzando come parametro l'art. 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., che punisce l'abuso processuale.

La portata del precedente è evidente, ma pone un dubbio. La dottrina²⁴ ha infatti sospettato che tale arresto rivoluzionario fosse favorito dal costo esiguo che, tutto sommato, la vicenda avrebbe avuto per l'erario²⁵, mascherando così la centralità del parametro dell'art. 81 Cost. nella valutazione della legittimità delle leggi retroattive²⁶.

4. La sentenza n. 174 del 2019 e lo stato dell'arte

La pronuncia che qui si annota si inserisce nel solco tracciato dal precedente del 2018 e, come in quell'occasione, il parametro di riferimento è l'art. 6 CEDU per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., ritenuto assorbente rispetto agli altri parametri di legittimità costituzionale. Avendo già tratteggiato in apertura la vicenda, ci si deve ora soffermare su quanto stabilito in diritto dalla Corte, che affianca all'art. 6 CEDU i parametri del giusto processo contenuti nell'art. 111, primo e secondo comma, Cost. Premessa infatti la generale facoltà, per il legislatore, di emanare leggi retroattive di interpretazione in materia civile, si ravvisa una piena *“corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo”*. È copioso il riferimento della Corte ai principi enucleati dai colleghi di Strasburgo, in particolare rispetto alla parità delle armi processuali, che impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte, ed al dato che i motivi finanziari da soli non sono ritenuti sufficienti a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso.

²⁴ A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa...*, op. cit.

²⁵ La considerazione si basa su un passaggio della sentenza in cui la Corte, rispondendo all'invocazione di interessi generali di matrice economica da parte dell'Avvocatura dello Stato, così risponde: *“i costi del contenzioso non risultano tali da incidere in modo significativo sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sugli equilibri della finanza pubblica”*.

²⁶ Si veda anche G. AZZARITI, *La crisi economica come parametro nei giudizi di costituzionalità*, in R. ROMBOLI, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Milano, 2003, 387 e ss.,

in cui l'Autore appare molto critico sull'uso indiscriminato da parte della Corte dell'art. 81 Cost. come *“asso pigliatutto”* nella recente elaborazione giurisprudenziale.

Si aggiunga che la fattispecie fornisce elementi che rendono estremamente “comoda” la decisione della Consulta. È sufficiente sottolineare che l’intervento retroattivo interpretativo del 2015 riguarda una norma risalente al 1981 e mai alterata; si tratta di un lasso di tempo che evidentemente è idoneo ad ingenerare nei destinatari della normativa un legittimo affidamento quasi granitico e ad escludere del tutto la prevedibilità di un intervento successivo riformatore e/o interpretativo. A ciò si aggiunga che, per usare le parole della Corte, *“le previsioni sulla determinazione dell’indennità di buonuscita, presentate come enunciazione di una regola astratta, si rivolgono in realtà a una platea circoscritta di destinatari e sono inequivocabilmente preordinate a definire l’esito di uno specifico giudizio”*. In altre parole, si ripropone la situazione del precedente del 2018, vale a dire una decisione che non porta con sé il rischio di ripercussioni economiche preoccupanti per l’erario e che quindi può essere presa senza essere drammatizzata.

Come anticipato, la sentenza in parola segna la conferma di un avvicinamento tra i giudici costituzionali italiani e la Corte EDU senza però riuscire a superare i dubbi della dottrina già citata in precedenza. Sarebbe quindi interessante mettere alla prova la Consulta con una questione simile ma di impatto economico ben più rilevante, per allontanare lo spettro dell’art. 81 Cost. che riveste innegabilmente il ruolo di invitato di pietra in questo filone giurisprudenziale.

Non si può però tacere degli sforzi evolutivi della Corte, che sembra aver fatto tesoro dei richiami dottrinari sul tema. Vi è stato chi ha posto l’accento sulle differenze tra Consulta e Corte EDU sottolineando come quest’ultima non miri principalmente all’affermazione della primazia dell’ordinamento nazionale, bensì all’integrazione delle tutele ed alla loro applicazione omogenea, il più possibile, negli Stati membri²⁷. In questo senso la Corte costituzionale ha dato un segnale con la sentenza annotata che alle enunciazioni di principio affianca valutazioni attinenti al caso concreto sulle quali basa il proprio giudizio in maniera evidente, fruendone per identificare le figure sintomatiche di cui sopra. Anche l’approfondimento dei giudici circa l’esistenza delle figure sintomatiche dell’abuso processuale è segnale di un allontanamento da una visione legislatore-centrica in ossequio ad una maggiore tutela del privato, auspicata da Strasburgo. Altro autore²⁸, partendo dal presupposto che la Corte EDU e la Corte costituzionale italiana abbiano fondamento

²⁷ C. PINELLI, *“Valutazione sistematica” versus “valutazione parcellizzata”*: un paragone con la Corte di Strasburgo, *Op. cit.*, 4228 e ss.

²⁸ F. BILANCIA, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci prodotti*, in *Giur. Cost.*, 4235 e ss.

giuridico-costituzionale, collocazione istituzionale ed attribuzioni differenti che si riflettono sui diversi esiti degli interventi giurisprudenziali, esprimeva forti dubbi su un possibile punto di incontro. Si riteneva non invocabile una sentenza di accoglimento al fine di riequilibrare una violazione occasionale delle tutele giurisdizionali previste dalla CEDU. La Consulta interviene, gioco forza, sul sistema normativo nel suo complesso e non sul caso particolare. In chiusura di riflessione, però, lo stesso autore, davanti al diverso approccio delle Corti, auspica una futura sentenza “*pilota*” in grado di riavvicinarle. E così è stato con la sentenza n. 12 del 2018 prima e la n. 174 del 2019 poi.

Si registra nel dibattito anche una tesi contraria. Giova ricordare che se la Corte europea ha affermato che la legge può disciplinare in materia civile, attraverso disposizioni di portata retroattiva, ma rimane illegittima l’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia, la Corte costituzionale, invece, nei precedenti di cui *supra*²⁹, ha interpretato la clausola dei motivi di interesse generale preminenti rispetto a quelli particolari del singolo cittadino, in senso sostanziale e non processuale. E partendo da questa distinzione, di cui abbiamo diffusamente trattato, attenta dottrina³⁰ ha speso parole di elogio per il precedente orientamento della Consulta che, con “*parole molto chiare*” ha avuto modo di precisare: “*a differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, opera 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*”³¹. La recente sentenza n. 174/2019 ha però segnato un cambio di rotta rispetto a questo precedente.

Si può quindi ritenere, all’esito dell’analisi fin qui condotta, che l’allineamento del giudice costituzionale interno rispetto alla giurisprudenza di Strasburgo rappresenti un punto di arrivo auspicato da gran parte della dottrina. Rimangono però i dubbi già espressi nel paragrafo precedente, e cioè se ci si trovi di fronte ad una decisione favorita dall’esiguità del costo della controversia per l’erario, ovvero davanti ad una nuova giurisprudenza che non si sgretolerà di fronte ad un’applicazione puntuale dell’art. 81 Cost. Rimane inoltre aperta un’ultima questione.

²⁹ Vedi par. 2.

³⁰ R. CAPONI, *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali v. limiti processuali nel dialogo tra le corti*, in *Giur. Cost.*, 2011, 4232 e ss.

³¹ Così Corte cost., 30 gennaio 2009, n. 24, in *Giur. Cost.*, 2009, pp. 175 e ss.

5. Un'opportunità per la Consulta: il conflitto di attribuzioni

In chiusura di analisi si deve dare conto di un'interessante teoria³² per cui le questioni che involgono un intervento legislativo retroattivo interpretativo su procedimenti in corso debbano essere oggetto di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato piuttosto che del classico giudizio di legittimità costituzionale. I vantaggi del conflitto di attribuzioni sono molteplici: in primo luogo non sarebbe occultabile la specificità del caso concreto e la Corte si troverebbe a dover misurare gli elementi di fatto nello scrutinio circa la correttezza dell'esercizio delle competenze proprio del legislatore; in secondo luogo, il giudice che ritiene invaso il suo spazio operativo sarebbe parte del giudizio, così sviluppando un contraddittorio molto proficuo per risolvere tali questioni; da ultimo, sarebbe possibile per il giudice costituzionale sindacare l'uso della discrezionalità del legislatore, così verificando il reale *vulnus* inferto alla funzione giurisdizionale³³.

Per favorire il ricorso al conflitto di attribuzioni, tuttavia, vi sono degli ostacoli da superare. La lettura dell'interpretazione autentica come facoltà del legislatore, *rectius* come esercizio della funzione legislativa, preclude il sindacato del giudice sul merito di un atto legislativo; per usare le parole dell'autore citato, *“l'eventuale sviamento strumentale della funzione legislativa testimonia di un malcostume politico ma non integra gli estremi dell'invasione di competenza”*³⁴. A ciò si aggiunga che l'ondivaga giurisprudenza costituzionale in materia, con i precedenti come quello recente oggetto di questo approfondimento, porta i giudici *a quibus* a sperare nel buon esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Altro limite sarebbe rappresentato dalla controversa ammissibilità del conflitto da atto legislativo; in teoria, però, ogni atto in astratto suscettibile di determinare una lesione di sfere di attribuzioni può essere oggetto di scrutinio in sede di conflitto. La Corte sul punto ha dimostrato di guardare al conflitto come strumento residuale rispetto alla questione di legittimità costituzionale,

³² A. PUGIOTTO, *Il conflitto di attribuzioni contro legge di interpretazione autentica per menomazione del potere giudiziario*, in A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici - strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003, 401 e ss.

³³ In questo senso anche N. ZANON, *Giudici, legislatore e “volontà parlamentare” di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giur. cost.*, 1992, 3286 e ss.

³⁴ A. PUGIOTTO, *Il conflitto di attribuzioni contro legge di interpretazione autentica per menomazione del potere giudiziario*, in A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici - strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, op. cit., 405.

salvo alcuni precedenti³⁵ che hanno definito conflitto e giudizio di legittimità come strumenti diversi, non per forza collegati da un rapporto di regola ed eccezione, sia per le finalità perseguite che per le regole processuali applicate.

Volendo superare le critiche circa la proponibilità del conflitto tra poteri dello Stato, rimane da verificare il vizio di cui l'autorità giurisdizionale dovrebbe dolersi per l'operato del legislatore³⁶. Si tratta, in altri termini, di concentrare l'attenzione sugli obblighi negativi posti costituzionalmente alla legge, in particolare quello di non interferire nei giudizi in corso al fine di non sottrarre una competenza già incardinata e per non travolgere indebitamente un giudicato. Viene in soccorso la nozione evolutiva del concetto di separazione dei poteri³⁷, declinata oggi come distinzione di competenze "*ciascuna delle quali connotata da una titolarità, da un procedimento, da atti tipici, e dove è escluso che funzioni diverse siano cumulate dallo stesso soggetto nel medesimo ciclo funzionale*". Si dovrà, quindi, lamentare la lesione della necessaria intermediazione giudiziaria tra l'operato del legislatore, sotto forma di disposizione, e l'applicazione concreta nei confronti del destinatario del precetto.

Secondo la teoria appena esposta, quindi, appare possibile per i giudici ricorrere in sede di conflitto contro una legge interpretativa con effetti retroattivi che interferisca nell'esercizio della funzione giurisdizionale, stimolando così un'analisi del caso nella sua concretezza da parte della Corte costituzionale.

La prospettiva sembra, ad oggi, ben più teorica che pratica, dato che non si registrano precedenti utili a suffragarla. *A fortiori*, la sentenza n. 174 del 2019 contribuisce a disegnare un tracciato diverso, ma tendente tutto sommato allo stesso obiettivo. La vera portata innovativa della sentenza, infatti, che ricalca il precedente del 2018, sta nell'apertura ad un sindacato concreto che può infondere nei giudici *a quibus*, la speranza di non scontrarsi ulteriormente con l'ostracismo della Corte in favore del legislatore.

In altri termini, seppure nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionalità, la Consulta sembra aver abbandonato l'analisi della *vexata quaestio* da un punto di vista meramente sostanziale

³⁵ Si tratta della sentenza n. 457 del 1999 nonché della più recente n. 229 del 2018.

³⁶ Per approfondimenti si rimanda a A. PUGIOTTO, *Il conflitto di attribuzioni contro legge di interpretazione autentica per menomazione del potere giudiziario*, in A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici - strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, op. cit.

³⁷ Si vedano *ex multis* G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 1994; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Encicl. Giur. It.*, XXIII, Roma, 1990.

e la teoria del bilanciamento con i preminenti interessi generali per dirigersi verso l'analisi del caso concreto, nel quale calare i profili sintomatici dell'abuso processuale dello Stato.

Concludendo, la sentenza annotata si pone in un percorso evolutivo della Corte che recepisce le indicazioni dei giudici di Strasburgo e apre un nuovo fronte utile ad arginare condotte "scorrette" del legislatore nei confronti dei consociati. Per definire compiuto questo percorso, però, manca ancora un tassello. Quando, infatti, i giudici costituzionali dovranno analizzare questioni di portata economica rilevante per l'erario si potrà verificare la reale portata di questo precedente.