



**Gavina Lavagna\***

## **L'interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale. Da persistente causa di contrasto ad ipotetico dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU\*\***

**SOMMARIO:** 1. L'ammissibilità delle leggi interpretative. Le prime pronunce della Corte Costituzionale. - 2. La Giurisprudenza costituzionale in tema di norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva. Il cambiamento di rotta. - 3. Il principio di irretroattività della legge nell'ordinamento italiano. La garanzia costituzionale in materia penale. - 4. Il principio di ragionevolezza come strumento di misura della retroattività di una legge interpretativa. - 5. Leggi interpretative e tutela del legittimo affidamento. - 6. L'interpretazione autentica e il rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario. - 7. Le leggi interpretative nel rapporto tra Corte Costituzionale e Corte EDU. La difficoltà di dialogo tra Roma e Strasburgo sulla questione del trattamento economico del personale ATA. - 8. Il caso delle «pensioni svizzere». - 9. La Corte Costituzionale risponde a Strasburgo. La sent. 28 novembre 2012, n. 264. - 10. La condanna all'Italia con la sentenza Stefanetti del 2014. - 11. La sentenza della Corte Costituzionale 12 luglio 2017, n. 166. - 12. Il cambiamento di rotta della Corte? La sentenza n.12 del 2018. - 13. La sentenza della Corte Costituzionale 12 luglio 2019, n. 174. La questione di legittimità di leggi interpretative che agiscono su procedimenti pendenti.

### **1. L'ammissibilità delle leggi interpretative. Le prime pronunce della Corte Costituzionale.**

**I**l fenomeno dell'interpretazione autentica quale particolare estrinsecazione della funzione legislativa ex art.70 Cost. costituisce, senza dubbio, un fenomeno dai connotati alquanto «ambigui» e caratterizzato dall'essere una questione di diritto positivo priva di «una esplicita regolamentazione e pertanto affidata ai principi generali e alle deduzioni di ordine logico»<sup>1</sup>. Ai fini della definizione del concetto di legge interpretativa, un ruolo determinante è stato quello prodotto dalla Corte Costituzionale che attraverso una molteplicità di pronunce a riguardo è giunta a riconoscere la legittimità

\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università "La Sapienza".

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> AA.VV., *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1990.

dell'intervento autenticamente interpretativo e quindi retroattivo del legislatore, non solo nel caso in cui il legislatore si limiti a selezionare uno dei possibili significati della disposizione interpretata, ma anche nell'ipotesi in cui quest'ultimo intervenga per contrastare un orientamento giurisprudenziale sfavorevole<sup>2</sup>.

Il problema relativo all'ammissibilità delle leggi interpretative fu affrontato dalla Corte Costituzionale per la prima volta già con la sent. 18 marzo 1957 n. 44 quando la Consulta decise di lasciare impregiudicata la questione sollevata dalla parte ricorrente, il Governo, circa la mancata previsione in Costituzione dell'istituto dell'interpretazione autentica dal momento che tale questione «se posta in termini generali non ha rilevanza nel presente giudizio»<sup>3</sup>. Pertanto la decisione di chiarire la questione in tema di leggi interpretative fu di poco rinviata alla sent. 8 luglio 1957, n.118, una pronuncia in cui per la prima volta la Corte, a fronte delle varie ordinanze di rimessione presentate dai giudici remittenti che ritenevano la norma di interpretazione autentica incostituzionale in quanto il legislatore interpretando autenticamente una norma di legge aveva invaso una competenza spettante al potere giudiziario, rispose che non fosse esatto «che la vigente Costituzione escluda la possibilità di leggi interpretative, e in quanto tali retroattive. Manca nella Carta costituzionale qualsiasi limitazione di ordine generale a riguardo» laddove invece si tratta di «un istituto comunemente ammesso in altri ordinamenti statali che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico».

Ma l'aspetto senza dubbio più interessante e al contempo controverso delle leggi interpretative con cui il legislatore seleziona uno dei possibili significati che la legge interpretata può esprimere, è dato dal connotato della retroattività. La Corte sin dalla sent. 8 luglio 1957, n.118 ha affermato che il principio della irretroattività delle leggi enunciato dall'art. 11 comma 1 delle disposizioni sulle leggi in generale, pur rappresentando una conquista di civiltà giuridica, non è assunto nel nostro ordinamento a livello di parametro costituzionale se non per la materia penale ex art. 25 comma 2 Cost.

Per le materie diverse da quella penale, l'osservanza di questo tradizionale principio «è rimessa alla prudente valutazione del legislatore, il quale però, salva estrema necessità» ammonisce la Corte «dovrebbe ad esso attenersi essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preteriti (anche se definiti in via di giudicato, transazione ecc.) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile».

In ordine all'efficacia temporale delle leggi interpretative la Corte afferma che esse, le leggi interpretative, per il solo fatto di essere tali, hanno connaturata efficacia retroattiva; per questo una legge che abbia tale nomenclatura, indipendentemente dal suo contenuto, potrebbe rappresentare uno dei modi attraverso cui introdurre, in modo lecito nell'ordinamento una norma avente efficacia anche per il passato. Quanto detto, unito

<sup>2</sup> 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. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, I, 64 ss.; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici: strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, 144 ss.; F. SATTA, *Irretroattività della legge*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988.

<sup>3</sup> Corte Cost., 18 marzo 1957, n. 44.

all'assenza di limiti costituzionali, salvo che per le norme penali incriminatrici, ha portato spesso il legislatore a ricorrere, indiscriminatamente e senza alcuna giustificazione, all'uso di tali leggi, compiendo ciò che la dottrina degli inizi del secolo evidenziava come un vero e proprio «abuso politico», senza però incorrere in alcuna sanzione<sup>4</sup>.

Di fronte ad un atteggiamento di tale genere da parte del legislatore, la Corte Costituzionale avrebbe dovuto repentinamente intervenire, per impedire tali abusi; la Consulta ha invece preferito aspettare, assistendo quindi all'accrescersi di questo tipo di pratiche soprattutto a fronte di una legislazione che, invece di « riguardare rari casi come avveniva in passato, era andata proliferando, a causa della legislazione incoerente, affrettata e mal formulata di questi ultimi decenni, fino a diventare non più quantificabile nelle sue dimensioni esatte»<sup>5</sup>.

Con la sent. 8 luglio 1957, n.118, la Corte ha affermato in modo definitivo, anche se non sufficientemente motivato<sup>6</sup>, ciò che ha inevitabilmente costituito un punto di non ritorno in ordine all'ammissibilità delle leggi di interpretazione autentica all'interno del nostro ordinamento, ritenendo che tali leggi non violino il principio di irretroattività sancito a livello costituzionale solo per la materia penale ex art 25 Cost., né tantomeno incidano sulle prerogative proprie del potere giudiziario; la Corte a partire dalla sentenza in oggetto ha provveduto, con la sua giurisprudenza, non senza oscillazioni e ripensamenti, a tracciare le fila di un istituto che non ha mai trovato espressa formulazione e riconoscimento all'interno della Carta Costituzionale, contrariamente a quanto invece previsto nel periodo pre - repubblicano dove lo Statuto albertino, all'art.73 espressamente proclamava che l'interpretazione della legge per tutti obbligatoria, spettasse esclusivamente al potere legislativo, in ossequio all'antico brocardo *cuius est condere ius est interpretare*.

La sentenza del 1957, seppure criticata dalla dottrina<sup>7</sup>, per la genericità delle argomentazioni avanzate dalla Corte ha costituito, senza dubbio, un punto di non ritorno in quanto, per la prima volta ha disposto l'ammissibilità delle leggi interpretative, aprendo pertanto la strada alla successiva giurisprudenza che, non senza qualche ripensamento ed incertezza, ha dapprima tentato di ricercarne gli elementi costituzionalmente identificativi e di poi, il loro presupposto giustificativo.

<sup>4</sup> La constatazione dell'assenza di limiti al legislatore è tratta da F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, IV, 305 ss.; 313 ss.; G. U., RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1964, 786. L'Autore afferma che una legge emanata in mala fede sarà indice di un atteggiamento scorretto del legislatore, ma non per questo incostituzionale perché non si vede «in quale norma o in base a quale principio la Costituzione vieti le leggi innovative che abbiano veste di interpretazione».

<sup>5</sup> A. GARDINO CARLI, *La (in)coerenza delle motivazioni della Corte Costituzionale in tema di legge interpretativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, 1994, 521.

<sup>6</sup> GARDINO CARLI, *Il Legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Milano, 1997, 42: «Leggendo queste poche righe della parte motiva colpisce sia l'insofferenza che traspare per le ragioni del dubbio di costituzionalità espone nell'ordinanza di remissione, che vengono, infatti, più che confutate, liquidate; sia, poi, la singolarità degli argomenti, anzi dell'argomento, usato per controbatterle, e che è quello della diffusione dell'istituto dell'interpretazione autentica oltre confine»

<sup>7</sup> G. CASTELLANO, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Politica del Diritto*, 1971, 599 ss.; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica legislativa*, Milano, 1997, 43; A. PUGIOTTO, *La Legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003, 202.

Dichiarata dunque l'ammissibilità delle leggi interpretative e di poi confermata con la sent. 20 maggio 1976, n. 118, la Corte ha invero ritenuto opportuno fare un ulteriore passo in avanti e dare indicazione dei presupposti giustificativi di una legge interpretativa disponendo, nella sentenza 10 dicembre 1981, n. 187 che la legge di interpretazione autentica dovesse essere adottata «nel caso in cui la legge anteriore riveli gravi o insuperabili ambiguità o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»

Con tale pronuncia in particolare la Corte ha evidenziato la presenza di due presupposti che renderebbero legittimo il ricorso alle leggi interpretative: il primo legato ad una formulazione ambigua della legge tale da produrre di conseguenza, una pluralità di esiti interpretativi; il secondo, invece, risultante dalla molteplicità di posizioni interpretative avanzate dal giudice e dall'operatore del diritto e che solo dunque il legislatore interprete potrebbe risolvere attraverso un intervento autoritativo avente efficacia *erga omnes*. In assenza di tali specifici presupposti evidenziati dalla Corte nella suddetta sentenza, «la legge interpretativa in nulla potrebbe distinguersi da una comune legge abrogativa o modificativa, dotata di efficacia *ex tunc*»<sup>8</sup>.

## **2. La Giurisprudenza costituzionale in tema di norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva. Il cambiamento di rotta.**

Il principio tracciato dalla Corte Costituzionale in ordine al concetto di interpretazione autentica, quale attività esegetica attraverso cui il legislatore impone una determinata interpretazione con efficacia retroattiva è venuto ad incrinarsi a partire dalla seconda metà degli anni ottanta. Dall'interpretazione autentica intesa quale attività che ha ad oggetto la puntualizzazione del significato imposto ad una precedente disposizione per mezzo dell'intervento del legislatore, si è passati ad un nuovo modo di intendere le leggi interpretative per cui il problema su cui si dibatte non riguarda pertanto la natura della legge interpretativa, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra alla luce del principio di ragionevolezza e del rispetto di altri valori costituzionalmente protetti. Già a partire dalla sent. 2 febbraio 1988, n. 123, la Corte affermò infatti che legge di interpretazione autentica non si distingue dalla legge innovativa con efficacia retroattiva, essendo anch'essa innovativa e naturalmente retroattiva, e non interferiva con la sfera riservata al potere giudiziario. La Corte rilevava, nella sentenza in oggetto, che «l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali 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 politiche-discrezionali decide di imporre *erga omnes* un certo significato normativo di precedenti disposizioni». Il contrasto interpretativo sul significato della disposizione poteva costituire, allora, un indice di riconoscimento della legge come interpretativa dal momento che, nella nuova posizione

<sup>8</sup> E. LIBONE, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e legislatore*, Torino, 2001, 125.

della Corte, i dubbi sul significato del testo rappresentano «più che una *condicio sine qua non* dell'intervento interpretativo, una semplice *occasio legis*, che - come tale - può ricorrere oppure no, senza che da ciò discenda la legittimità per sviamento della funzione legislativa della disposizione impugnata»<sup>9</sup>.

In ordine all'orientamento tracciato dalla giurisprudenza costituzionale sul carattere delle leggi di interpretazione autentica, una particolare rilevanza assumeva la sent. del 4 aprile 1990, n. 155, in tema di concentrazione della stampa e posizione dominante nell'ambito dell'editoria<sup>10</sup>, ma con significative differenze rispetto all'orientamento fino a quel momento prospettato in ordine alle leggi interpretative; con la sentenza indicata del 1990 infatti la Corte era per la prima volta pervenuta ad una declaratoria di incostituzionalità delle leggi di interpretazione autentica e aveva condannato, piuttosto che assolvere leggi solo fittiziamente interpretative o pseudo interpretative usate dal legislatore al fine di far valere per il passato discipline essenzialmente innovative.

La Corte in riferimento al primo dei profili su cui era stata chiamata a pronunciarsi, nella sentenza in oggetto, affermò che l'art. 3, comma 3 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, non violasse gli artt. 101, 102 e 104 Cost. a meno che non andasse a ledere il giudicato già formatosi e non fosse intenzionalmente diretto ad incidere sui giudizi in corso, né le leggi interpretative fossero pertanto escluse dalle disposizioni degli artt. 24 e 25 Cost. A tal proposito fu escluso che le attribuzioni del potere giudiziario fossero state vulnerate in quanto il legislatore e il giudice agiscono su due 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, invece, la legge intesa secondo le comuni regole d'ermeneutica.

Con la sentenza *de quo* la Corte in particolare e in conformità ad una costante giurisprudenza di cui è da ricordare la sent. 3 febbraio, 1988, n. 233, riconobbe innanzitutto che il carattere interpretativo è quello proprio di 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 idonee ed essere modificate separatamente».

La questione assumeva particolare rilevanza in quanto come già accennato, nel caso oggetto del giudizio di costituzionalità, il legislatore, sotto le mentite spoglie di legge interpretativa aveva adottato una legge che in realtà aveva natura innovativa realizzando un

<sup>9</sup> E. LIBONE, *La fisionomia delle leggi...*, *op. cit.*, 127.

<sup>10</sup> L'oggetto del giudizio era nello specifico l'art. 3, comma 3 della l. 25 febbraio 1987, n. 67 che andava a rinnovare la precedente legge *antitrust* dettata dalla legge 5 agosto 1981, n. 416 da applicarsi alla controversia Rizzoli - Corriere della Sera. La legge in oggetto, anziché spiegare quali fossero i punti non chiari della legge n. 416, del 1981, che dettava una disciplina ben precisa sulle nozioni di controllo di società editrici di giornali, al fine soprattutto di evitare concentrazioni nell'ambito del settore, la sostituisce del tutto svolgendo un'attività che il legislatore non avrebbe mai potuto e, ad ogni buon conto, considerare interpretativa, quanto piuttosto innovativa.

vero e proprio sviamento dalla funzione stessa per la mancata realizzazione dello scopo a cui la natura dell'atto avrebbe dovuto tendere.

Con la sentenza del 4 aprile 1990, n. 155, la Corte dunque, aveva escluso in concreto il carattere interpretativo della disposizione censurata perché «stante l'inequivoca irrazionalità in cui è incorso il legislatore, che ha utilizzato l'interpretazione autentica al di là della funzione che le è propria» ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 3 della legge 25 febbraio 1987 n. 67 (Recante disciplina delle imprese editrici e provvidente per l'Editoria) per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; a riguardo, osserva Amoroso, «che si tratta di illegittimità *tout court*, senza neppure la limitazione alla proiezione retroattiva della disposizione indubbiata sicché quest'ultima, anche nella parte in cui ha disposto per l'avvenire, è risultata travolta dalla pronuncia di illegittimità»<sup>11</sup>. È dunque di chiara evidenza, affermava la Corte, che con la qualifica arbitrariamente attribuita di legge interpretativa che cade la conseguente efficacia retroattiva e pertanto la nuova disciplina ex legge n. 67 del 1987 è applicabile secondo la disciplina generale della legge nel tempo.

Con questa sentenza «la Corte ha alzato la voce per risvegliare il legislatore, ma anche per farsi sentire dai giudici»<sup>12</sup> i quali, per mostrare la loro insofferenza nei confronti dell'inerzia della Corte a voler censurare leggi interpretative nella forma, ma innovative nella sostanza, si erano sempre più orientati a favore di un controllo diffuso sulle leggi interpretative e la contestuale irretroattività ad esso connesso.

È certo, osserva Pugiotto<sup>13</sup>, che sebbene la sentenza del 1990 avrebbe potuto rappresentare un punto di non ritorno nella giurisprudenza costituzionale, è in realtà rimasto un *unicum* non solo per l'enorme rilevanza politica della materia, ma soprattutto per la volontà della Corte di non voler sanzionare la tecnica legislativa usata dal legislatore oltre i limiti e pertanto da non essere più messa nella sua interezza, in discussione.

L'indirizzo interpretativo tracciato dalla Corte nella pronuncia del 4 aprile 1990, n. 155, sul modo di intendere una legge interpretativa è stato più volte confermato nelle successive sentenze, la sent.10 febbraio 1993, n. 39, ovvero la sent.17 novembre 1994, n. 393. A riguardo ricordiamo ad esempio che, nella sentenza citata n. 39 del 1993, la Corte ebbe modo di evidenziare che andava riconosciuta natura interpretativa «a quella disposizione che si riferisca e si saldi con quella da interpretare ed intervenga esclusivamente sul significato normativo senza intaccare ed integrare il dato testuale». E altra, a seguire, la sent. 25 luglio 1995, n. 376, in cui la Corte ha affermato che il ricorso a leggi interpretative, non più sporadico come in passato, non poteva essere qualificato come il *giudice a quo* sospettava, un modo cioè per attribuire a norme innovative efficacia retroattiva; in tale modo la legge interpretativa sarebbe venuta meno alla funzione propria per la quale era stata congeniata che, come detto, è quella di chiarire il senso di norme già esistenti ovvero di imporre una

<sup>11</sup> G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica e controllo di costituzionalità*, Roma, 2018, 54.

<sup>12</sup> M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1990, I, 959 ss.

<sup>13</sup> A. PUGIOTTO, *La Legge interpretativa...*, *op. cit.*, 335.

delle possibili varianti di significato comunque compatibile con il tenore letterale della disposizione originaria.

Sebbene quanto analizzato potesse apparire un punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale, in realtà, è stato rilevato, all'interno della Corte sembravano convivere da tempo due antitetiche linee di pensiero: la prima che individuava un modello tipico di legge interpretativa, identificabile secondo gli elementi strutturali e contenutistici propri dell'interpretazione autentica, la cui violazione comportava l'illegittimità costituzionale dell'intervento interpretativo; l'altra, che riconduceva invece, le norme di interpretazione autentica nella categoria di quelle aventi efficacia retroattiva<sup>14</sup>. La Corte pertanto, a seguito di un periodo in cui erano rintracciabili al suo interno due modi differenti di intendere la specifica natura delle leggi interpretative, sembra progressivamente distaccarsi dalla teoria elaborata dalla dottrina e come detto, volta a distinguere ai fini del giudizio di legittimità costituzionale la natura interpretativa o innovativa della norma sottoposta al suo giudizio<sup>15</sup>. L'attenzione del giudice delle leggi non è dunque più rivolta a verificare se la norma oggetto di giudizio sia effettivamente interpretativa e perciò retroattiva ovvero innovativa con carattere retroattivo, quanto piuttosto di accertare se la norma censurata, ove considerata di interpretazione autentica sia soggetta al controllo di ragionevolezza e di compatibilità con le disposizioni costituzionali.

Emblematica di questa presa d'atto è la sent.14 gennaio 1994, n. 6, in tema di trattamento economico dei magistrati e dipendenti pubblici con cui la Corte ha avuto modo di riferire che la legge di interpretazione autentica ha carattere solo apparentemente interpretativo dal momento che va ad aggiungere al testo interpretato elementi di carattere innovativo. Rispetto alla fattispecie in esame, la Corte dichiarò che, sebbene nel caso di specie la norma impugnata venisse a qualificarsi come «norma innovativa dotata di forza retroattiva, anziché di vera e propria norma interpretativa, è, di per sé, elemento non idoneo a integrare un vizio di legge». Il giudice costituzionale affermando che la natura interpretativa ovvero innovativa con efficacia retroattiva della disposizione non risultasse idonea ad integrare un vizio della legge, sotto il profilo determinato dell'eccesso di potere, riferiva invece che era indifferente se la retroattività derivasse da una legge interpretativa o pseudo interpretativa in quanto,

<sup>14</sup> A. GARDINO CARLI, *Corte Costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in A. AZON (a cura di), *Le Leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e Legislatore, Atti del Seminario di Roma del 5 ottobre 2000*, Torino, 2001, 21.

<sup>15</sup> Il dibattito che ha animato la dottrina relativo alla natura giuridica delle norme di interpretazione autentica si divide tra coloro che ritengono la natura dichiarativa ovvero decisoria delle leggi interpretative. La teoria dichiarativa prevede la norma interpretativa come atto di mera conoscenza limitato pertanto a dichiarare il contenuto già espresso nella norma interpretata. In questo senso la legge ha mero effetto ricognitivo di un significato che è già contenuto nella norma interpretata e di conseguenza ha un effetto «retroattivo» solo apparente, poiché ciò che trova applicazione è solo la legge interpretata. F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, Napoli, 1909, 93; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa...*, op. cit., 115. Secondo la teoria decisoria invece, la legge di interpretazione autentica impone un'interpretazione giuridica obbligatoria nei confronti del contenuto della legge interpretata. Il connotato precettivo consiste nel fatto che impone significato attraverso la legge, così apportando una novazione legislativa nell'ordinamento. F. CAMMEO, *L'interpretazione...*, op.cit., 305 ss.; Sulla questione in termini generali e dunque e ancora sulla natura dichiarativa o decisoria, A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete...*, op. cit., 170 ss.; G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica...*, op. cit., 776 ss.; C. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giuridici*, Roma, 1942, e in *Ricerche sul Sistema normativo*, Milano, 1984, 373 ss.

nell'uno o nell'altro caso, la legge era comunque soggetta al controllo di conformità ai precetti costituzionali e al principio di ragionevolezza<sup>16</sup>. La Corte dunque, in virtù del rapporto legge interpretativa e legge retroattiva ha avuto modo, nel corso del tempo, dapprima di discostarsi, per poi abbandonare la tesi della tipicità delle leggi di interpretazione autentica ed approdare invece a quella fondata sul controllo di ragionevolezza delle leggi interpretative. A riguardo infatti il Giudice delle leggi ha affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo e sia perciò retroattiva ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, piuttosto ciò che rileva è accertare in entrambi i casi se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo in ambito penale, «trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti»<sup>17</sup>.

È certo però che nel momento in cui si riconosce portata innovativa alle leggi interpretative la retroattività ad esse connessa non potrà più qualificarsi meramente apparente, ma effettiva. L'impostazione che riconosce l'equiparazione tra leggi interpretative e leggi retroattive, con la sola ed unica differenza che queste ultime andrebbero ad innovare il contenuto del disposto normativo interpretato, è stata fatta propria dalla Corte Costituzionale a partire dalla sent. 2 febbraio 1988, n. 123 e di poi avallata dalla dottrina tradizionale<sup>18</sup>, non senza critiche ed obiezioni. A riguardo è opportuno evidenziare la tesi avallata da Pugiotto<sup>19</sup> il quale riferisce che «l'asserita distorsione della funzione della legge di interpretazione autentica, che dissimuli norme in realtà innovative nel tentativo di celarne la retroattività, ha un valore meramente indiziario. Ma non è prova».

Di conseguenza la legge di natura pseudo-interpretativa della norma, come modalità per celare la retroattività, non può qualificarsi come verifica per dichiarare l'illegittimità della norma contestata. La Corte pertanto, a seguito di un percorso attento ad indentificare la fisionomia delle leggi interpretative se ne è di poi progressivamente discostata ritenendo che la questione relativa all'accertamento della natura dovesse piuttosto, essere sostituito dal controllo di conformità al principio di ragionevolezza e di altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. I limiti che il giudice costituzionale ha posto nei confronti dell'esercizio del potere legislativo e che, di conseguenza vengono a produrre i loro effetti anche nei confronti delle leggi interpretative, sono ben riprodotti nella sent. 15 luglio del 2005, n. 282 in cui la Corte ha rilevato che qualora l'oggetto dell'impugnazione sia una legge interpretativa, questo non esclude che da essa possano derivare violazioni costituzionali. Pertanto - osserva la Corte - al di fuori della materia penale, dove il divieto di retroattività

<sup>16</sup> A. GARDINO CARLI, *Corte Costituzionale e leggi interpretative...*, op. cit., 24 ss.; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, 115; E. LIBONE, *La fisionomia delle leggi...*, op. cit., 135- con particolare riguardo alla nota 50.

<sup>17</sup> Corte Cost. sent. 28 marzo 2008, n. 74; così anche sent. 26 giugno 2007, n. 234, sent. 23 maggio 2008, n.170, sent. 30 gennaio 2009, n. 24, sent. 11 giugno 2010, n. 209, sent. 9 febbraio 2011, n.41, sent. 21 marzo 2011, n. 93, sent.21 ottobre 2011, n. 271, sent.5 aprile 2012, n. 78.

<sup>18</sup> G. U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione ...*, op. cit., 776 ss.

<sup>19</sup> A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giur. cost.*, 2008, 2754.

è elevato a dignità costituzionale ex art. 25 Cost., « l’emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti...che attengono alla salvaguardia 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»

Ha scarsa importanza, affermava allora la Corte che il legislatore disponga l’operatività di una legge per il passato anziché attraverso un’apposita norma, mediante uno strumento qualificato di interpretazione autentica. La legge nell’uno e nell’altro caso, sia essa interpretativa ovvero retroattiva, «è comunque soggetta al controllo di conformità al principio di ragionevolezza secondo criteri analoghi». Sulla base di queste riflessioni è pertanto opportuno allora procedere all’analisi dei limiti predisposti dalla Corte Costituzionale in ordine alle leggi con efficacia retroattiva non senza però, aver prima sommariamente ricostruito la questione relativa alla retroattività ed i suoi limiti nell’ambito dell’ordinamento italiano.

### **3. Il principio di irretroattività della legge nell’ordinamento italiano. La garanzia costituzionale in materia penale**

Con riferimento alla questione relativa alla vicenda della legge nel tempo, come è noto, l’art.11 delle Disposizioni sulla Legge in generale preliminare al Codice Civile prescrive che «la legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo». Il principio di irretroattività in materia civile non ha mai assunto – osserva la Corte (sent. 8 luglio 1957, n.118) - nel nostro ordinamento a dignità di norma costituzionale. Questo costituisce un elemento di profonda differenziazione con il diritto penale nell’ambito del quale invece, l’art. 25, comma 2 Cost. prevede, come è noto, che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». In tutte le aree dell’ordinamento giuridico vi è dunque un tendenziale principio di irretroattività della legge che, proprio perché contenuto in una norma di livello primario, quale l’art.11, primo comma delle Preleggi, non risulta pertanto elevato al rango di garanzia costituzionale, ma costituisce piuttosto un principio di civiltà giuridica e quindi regola di generale applicazione e pilastro dello Stato di diritto, seppure derogabile con norma sub-costituzionale avente pari efficacia. L’osservanza del principio in oggetto, secondo quanto dispone la Corte, è rimesso pertanto alla prudente valutazione del legislatore che è tenuto ad assicurare la certezza dei rapporti giuridici intesa quale «uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile»<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> In questo senso la Dottrina tradizionale A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. cost.*, 1975, 521; C. ESPOSITO, *Irretroattività e legalità delle pene nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; G. GROTTANELLI DE’SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970; L. LORELLO, *La retroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo*

L'irretroattività delle leggi rappresenta «un'antica conquista della nostra civiltà giuridica che non ha mai assunto nel nostro ordinamento alla dignità di norma costituzionale» salvo che in materia penale che, come detto, risulta pertanto inderogabile dal legislatore ordinario posto che, l'art. 25, comma 2 Cost., sancisce un divieto esplicito di retroattività<sup>21</sup>.

Circa i confini della retroattività in materia penale, la Corte ha interpretato in modo alquanto restrittivo il disposto di cui al suddetto art. 25 comma 2 Cost., affermando che il divieto in esso prescritto riguardasse esclusivamente «le norme penali incriminatrici o introduttive di nuove pene ovvero incrementative delle pene stesse» (sent. 3 giugno 1992, n. 246); al contrario, quelle norme penali più favorevoli al reo hanno invece efficacia retroattiva anche se la Corte ha affermato che tale principio non ha valore costituzionale, ma quello di legge ordinaria, essendo prescritto dall'art. 2 del Codice Penale, al pari del divieto di ultrattività delle norme penali abrogate (sent. 6 marzo 1995, n. 80).

Con riferimento all'ambito penale, la logica della garanzia costituzionale a cui fa riferimento l'art. 25 comma 2 Cost. rientra nel principio secondo cui al momento in cui il soggetto commette un fatto che prevede una punizione, l'autore, secondo il criterio di «previa calcolabilità», deve conoscere, prima della commissione del fatto, le conseguenze afflittive che derivano dal suo agire, in quanto prescritte in una legge già in vigore<sup>22</sup>. Una legge avente efficacia retroattiva andrebbe pertanto a violare la garanzia costituzionale in oggetto perché l'autore del fatto commesso sarebbe esposto a conseguenze che di certo non poteva prevedere al momento del compimento dell'atto e di pertanto mancherebbe la consapevolezza di violare una regola e di conseguenza la sanzione sarebbe ingiustificata. La Corte a riguardo ha affermato (sent. 11 luglio 2007, n. 322) che il principio di colpevolezza «partecipa di una finalità comune a quelli di legalità e irretroattività della legge penale: esso mira, cioè, a garantire ai consociati libere scelte d'azione, sulla base di una valutazione anticipata (calcolabilità) delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta; calcolabilità che verrebbe invece meno ove all'agente fossero addossati accadimenti estranei alla sua sfera di consapevole dominio, perché non solo voluti né concretamente rappresentati, ma neppure prevedibili ed evitabili». Nella prospettiva individuata quindi dalla Corte Costituzionale è allora di chiara evidenza che, il divieto di leggi retroattive in ambito penale rileva solo in riferimento a quella tipologia di norme penali di tipo sostanziale e non anche, a quelle processuali in riferimento alle quali vale invece il principio *tempus regit actum*, per cui è necessario guardare alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento dell'atto processuale, con conseguente applicazione della sopravvenuta norma processuale meno favorevole anche ai fatti commessi in precedenza<sup>23</sup>. Come riferito infatti da Pittaro nel commento all'art. 25 comma 2 Cost. del *Commentario breve alla Costituzione*, la questione

---

*attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 165 ss.; E. SATTI, *Irretroattività degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Milano, 1989; R. TARCHI, *La legge di sanatoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 200 ss.

<sup>21</sup> Tale principio viene chiarito dall'art. 2 del Codice Penale secondo cui «Nessuno può essere punito per un fatto che secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato»

<sup>22</sup> G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica...*, *op. cit.*, 123.

<sup>23</sup> G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica...*, *op. cit.*, 127; P. PITTARO, Art. 25, 2, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 262.

in oggetto è stata alquanto dibattuta nella dottrina penalista proprio perché la linea di confine tra norme sostanziali e norme processuali risulta senza dubbio incerta per tutta una serie di istituti che si collocano al confine tra i due settori dell'ordinamento, come la prescrizione del reato, la custodia cautelare o ancora l'esecuzione penale e la cui disciplina è ispirata ad esigenze di garanzia<sup>24</sup>.

Nella prospettiva individuata dalla Corte relativa dunque al divieto di leggi retroattive in ambito penale la questione coinvolge anche la particolare e non poco contestata categoria delle leggi di interpretazione autentica. In particolare la Consulta, riferendo che non è necessario verificare se la disposizione impugnata abbia carattere meramente esegetico ovvero innovativo con efficacia retroattiva, è ferma nel sostenere che il limite di cui all'art. 25 comma 2 Cost si estenda anche alle leggi interpretative anche se, osserva Pugiotto, il divieto di leggi di interpretazione autentica riguarda solo il diritto penale sostanziale con esclusione quindi delle leggi penali di carattere processuale<sup>25</sup>.

Sebbene la materia penale in virtù dell'art. 25, comma 2 Cost., sembrerebbe a riparo da qualunque intervento di tipo interpretativo, in realtà quell'unico divieto di retroattività costituzionalizzato è stato in realtà più volte aggirato facendo leva sull'orientamento che la legge di interpretazione autentica costituisce un atto per dichiarare il contenuto normativo dell'atto legislativo precedente<sup>26</sup> con la conseguenza che la legge interpretativa non si verrebbe a qualificare retroattiva, ma apparentemente tale e con la conseguenza che il suddetto art. 25 comma 2 Cost., non avrebbe pertanto modo di produrre i suoi effetti<sup>27</sup>.

Sulla base di quanto fino a qui ricostruito la Corte Costituzionale ha nel corso del tempo evidenziato la potenzialità retroattiva delle leggi di interpretazione autentica indicando, per il legislatore interprete che agisce retroattivamente, oltre il confine espressamente tracciato in materia penale dalla Costituzione, altri principi costituzionali, nonché una serie di altri valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dell'ordinamento giuridico stesso; in questa serie di principi vanno ricompresi il principio di ragionevolezza, che trova il suo presupposto nel divieto di introdurre ingiustificati motivi di parità di trattamento, la tutela del legittimo affidamento, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

<sup>24</sup> P. PITTARO, Art. 25. 2..., *op. cit.*, 262 ss.

<sup>25</sup> A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giur. cost.*, 2008, 2749.

<sup>26</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale*. Parte generale. Padova, 1992.

<sup>27</sup> Il divieto di legge interpretativa in materia penale è comunque l'unico costituzionalmente certo con l'esclusione di altre ipotesi, sebbene avanzate in dottrina, quali la materia tributaria e regionale A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza in tema...*, *op.cit.*, 71; NOBILI, *Successione nel tempo di norme sui termini massimi della custodia preventiva e principi costituzionali*, in *Forum.it*, I, 1982, 2138 ss.

#### 4. Il principio di ragionevolezza come strumento di misura della retroattività di una legge interpretativa

Come riferito, il principio di ragionevolezza costituisce ad ogni buon conto uno dei controlli a cui le leggi retroattive e di conseguenza per tipicità quelle di interpretazione autentica sono sottoposte, unitamente all'indicazione di altri principi e valori costituzionalmente protetti (sent. 12 marzo 2008, n.74)

A riguardo, già in tempi non appartenenti al presente, il giudice costituzionale, con la sent. 21 aprile 1994, n. 153, aveva affermato che «l'unico limite alla possibilità di adottare leggi aventi efficacia retroattiva è una loro adeguata e ragionevole giustificazione, tale da evitare che la disposizione retroattiva possa trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti o possa contrastare con altri principi o valori costituzionali specificamente protetti».

La Corte nel suo corso ha di poi costantemente ripetuto che, ai fini del controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza non assume valore decisivo verificare se una norma abbia efficacia retroattiva in quanto si presenti di natura realmente interpretativa o si qualifichi invece innovativa con efficacia retroattiva; piuttosto, ciò che rileva invece, è lo spazio attribuito al legislatore in tema di leggi retroattive purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi prescritti in Costituzione<sup>28</sup>.

Con riferimento alle leggi interpretative il controllo di ragionevolezza quale limite alla retroattività legislativa è qualificato quale «test specifico di costituzionalità»: «l'ambiguità dunque della disposizione interpretata giustificerebbe come ragionevole l'intervento retroattivo del legislatore interprete».<sup>29</sup>

Quanto detto pertanto rileva che l'intervento legislativo interpretativo sembra essere ammissibile nella misura in cui, sebbene destinato nello specifico ad incidere sulle situazioni soggettive dei singoli, sia di poi in realtà tale da garantire una compensazione ragionevole dello svantaggio arrecato. L'attenzione della Corte, se dunque in prima battuta è in particolare rivolta a preservare e definire lo spazio che compete alla legislazione nell'ambito del sistema costituzionale<sup>30</sup> e, come tale, non comprimibile o assoggettabile a vincoli, ad eccezione di quelli previsti in Costituzione, per le leggi interpretative invece, il principio di ragionevolezza, quale limite di carattere generale alla retroattività legislativa, dovrebbe essere soggetto ad uno specifico controllo di costituzionalità.

<sup>28</sup> Corte Cost. 15 luglio 2005, n. 282, con nota di A., MASARACCHIA, in *Giur. cost.* 2004., 2614 ss.; sent. 4 agosto 2003, n. 291; ord. 9 dicembre 2002, n. 525; sent. 12 dicembre 2002, n. 446, con nota di P. CARNEVALE, *Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3658 ss.; sent. 17 maggio 2001, n. 136, con nota di F. POLITI, in *Giur. cost.*, 2001, 1060 ss.; ord. 3 giugno 1999, n. 221; sent. 27 luglio 2000, n. 374.

<sup>29</sup> A. PUGIOTTO, *Nulla di nuovo (o quasi) sul fronte costituzionale delle leggi interpretative*, in *Giur. cost.*, 2005, 5145 ss.; A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative: vademecum...*, *op. cit.*, 2758;

<sup>30</sup> L. LORELLO, *La retroattività della legge...*, *op. cit.*, 181.

Questo indirizzo è stato inaugurato a partire dalla sent. 11 giugno 1999, n. 229, con cui la Consulta, chiamata a pronunciarsi in materia tributaria ha definito quando una legge può ad ogni buon conto qualificarsi ragionevole. Nella pronuncia in oggetto dunque, «l'assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale smette i panni oramai consunti del presupposto legittimante l'intervento del legislatore interprete, per assumere quelli rinnovati di criterio giustificativo della ragionevole retroattività della legge d'interpretazione autentica».<sup>31</sup>

La Corte nella sentenza *de quo* dopo aver ribadito che il legislatore può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o retroattive che siano, a condizione che la retroattività trovi giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi protetti, riferisce che per superare il vaglio costituzionale «lo scrutinio della norma denunciata alla stregua del criterio di ragionevolezza deve prendere necessariamente le mosse dalla constatazione dell'esistenza di una significativa divergenza di opinioni, manifestatasi tanto nella giurisprudenza di merito quanto in dottrina». Nel caso in questione - osserva la Corte - la norma denunciata trova inoltre giustificazione della sua efficacia retroattiva in relazione ad un dubbio ermeneutico che induce a considerare la disposizione in oggetto legittimamente irragionevole. In tale prospettiva pertanto, i contrasti giurisprudenziali sul significato da attribuire ad una disposizione legislativa non assurgono a presupposti legittimanti l'intervento interpretativo, ma, come in precedenza evidenziato, costituiscono piuttosto uno strumento per testare la ragionevole retroattività della legge di interpretazione autentica.

La questione relativa all'interpretazione ragionevole è stata oggetto di successive decisioni da parte della Corte. Ma se nella sent. 11 giugno 1999, n. 229, come riferito, si faceva riferimento alla sussistenza di divergenze interpretative o dottrinali, come elementi per poter verificare il criterio di ragionevolezza della disciplina legislativa retroattiva, nelle successive pronunce l'interpretazione autentica, per poter risultare costituzionalmente legittima deve essere ragionevolmente giustificata da motivi imperativi di interesse generale in modo «da bilanciare effetti retroattivi anche a danno dei diritti acquisiti dai soggetti interessati».<sup>32</sup>

La Corte pertanto, a differenza della prima sentenza citata in tema di retroattività ragionevole (sent. 11 giugno 229 del 1999) già con la sent. 7 luglio 2006, n. 274 rileva al fine di conferire alla legge contestata il requisito di ragionevolezza «che la norma che deriva dalla 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 originarie del testo». Tale orientamento viene di poi ribadito in successive pronunce delle Corte (sent. 28 marzo 2008, n. 74 e 23 maggio 2008, n. 170) come ad evidenziare un ridimensionamento del significato di retroattività ragionevole e sembrando in questo modo favorire piuttosto, implicitamente, un incremento della produzione delle leggi interpretative.

<sup>31</sup> A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici...*, op. cit., 330.

<sup>32</sup> Corte Cost., sent. 15 luglio 2005, n. 282, sent. 28 marzo 2008, n. 74, sent. 23 maggio 2008, n. 170.

La ragione di tale orientamento è da riconoscere nella posizione del Giudice delle leggi che riscontra il limite all'intervento interpretativo nell'art. 3 Cost. considerato, non nella sua accezione di principio di eguaglianza e di divieto di discriminazione irragionevole, con conseguente sindacato di ragionevolezza in senso stretto, ma nella diversa accezione del bilanciamento ragionevole, con conseguente «controllo a maglie larghe»; un controllo questo «volto ad indagare l'aderenza della norma interpretante alla norma interpretata, in modo da individuare l'eventuale innovatività».<sup>33</sup>

## 5. Leggi interpretative e tutela del legittimo affidamento

La questione relativa al fondamento costituzionale del legittimo affidamento è stata oggetto di un dibattito di non poco rilievo sia in ambito dottrinale che a livello giurisprudenziale e in cui la Corte da tempo ha individuato un limite all'impiego di leggi retroattive e di interpretazione autentica a garanzia di posizioni soggettive ormai consolidate in capo ai cittadini.

Sebbene i primi presupposti circa la sussistenza di un principio di legittimo affidamento del cittadino nei confronti dell'agire del legislatore siano rintracciabili nella letteratura tedesca degli anni sessanta, come riferisce Fabio Pagano<sup>34</sup> in una nota del suo saggio, in Italia, invece il punto di partenza circa il fondamento del principio del legittimo affidamento del cittadino nei confronti del legislatore sono rinvenibili nello studio di Fabio Merusi il quale ha dato avvio ad un dibattito ancora acceso, a distanza di cinquant'anni su un concetto non scritto di buona fede oggettiva<sup>35</sup>.

Il principio di legittimo affidamento risulterebbe, prospetta l'Autore, «nell'obbligo di prendere in considerazione la situazione di affidamento precedentemente determinata dallo stesso legislatore e non violarla se non per motivi comparativamente prevalenti su quelli che giustificano la tutela della situazione giuridica di vantaggio del cittadino»<sup>36</sup>.

La posizione avanzata da Merusi non ha però convinto la dottrina successiva. Pertanto a riguardo dell'individuazione del principio fondativo del legittimo affidamento sono state formulate tesi differenti tra le quali ad esempio si colloca quella avanzata da Manganaro il quale ha rilevato come il fondamento principale del principio *de quo* sia da rinvenire nella buona fede intesa, però, a differenza di quanto prospettato da Merusi, nella concezione più

<sup>33</sup> Sul punto I. RIVERA, *La legge di interpretazione autentica tra Costituzione e CEDU*, I, in servizi studi Corte Costituzionale, maggio 2015, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 16; A. ANZON, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in AA. VV., *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, 31 ss.; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

<sup>34</sup> Gli spunti relativi alla dottrina tedesca sono ripresi dalla ricostruzione elaborata da F. PAGANO, *Il principio di affidamento nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale*, [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 18 settembre 2014. Sul punto anche F. PANI, Prime note per uno studio sul principio del legittimo affidamento nel diritto pubblico: una nuova frontiera per l'ipotesi di mutamenti giurisprudenziali imprevedibili?, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), 2018, 714 ss.

<sup>35</sup> F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970.

<sup>36</sup> F. MERUSI, *L'affidamento...*, *op. cit.*, 33

ampia del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e del riferimento pertanto al principio *neminem laedere*<sup>37</sup>.

Tra le diverse posizioni avanzate in ambito dottrinale vi è poi chi ha fatto riferimento alla forma di Stato democratica posto che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituirebbe un «elemento fondamentale dello Stato di diritto»<sup>38</sup>, o chi, invece ha ricercato il presupposto per la tutela del principio del legittimo affidamento su una serie di dati costituzionali ispirati alla libertà e alla dignità della persona umana in virtù della considerazione che la tutela del principio in oggetto risulti comunque funzionale all'autorealizzazione dell'individuo<sup>39</sup>. La dottrina più recente<sup>40</sup> ha prefigurato a riguardo un nuovo percorso in tema di legittimo affidamento rivolto ad ampliare il quadro costituzionale di riferimento posto che il principio in oggetto, risultando al pari di altri principi (es. laicità dello Stato, Sovranità popolare, inviolabilità) quale sistemico, sarebbe rinvenibile in configurazione con altri principi fondamentali previsti dalla Costituzione rispetto ai quali, di conseguenza, la tutela del legittimo affidamento avrebbe pertanto possibilità di definirsi nella misura e nel modo<sup>41</sup>. Del resto, il nostro ordinamento conosce già principi che, per quanto non espressamente indicati in una singola disposizione costituzionale, risultano presenti in quanto rintracciabili in diverse previsioni della Costituzione o nel dettato costituzionale considerato nella sua interezza (es. principio della separazione dei poteri).

A fronte delle riflessioni avanzate sulla nozione di legittimo affidamento e sul suo fondamento, nell'ambito del nostro ordinamento è comunque intervenuta la Corte Costituzionale che con la sent. 27 ottobre 1999 n. 416 «annovera l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti»<sup>42</sup>. Il principio di affidamento assume quindi «dignità autonoma» rispetto a quanto precedentemente previsto nella giurisprudenza precedente associandone pertanto la protezione attraverso l'affermazione alla protezione di altri esigenze costituzionalmente tutelate.

Ciò definito, occorre a questo punto dell'indagine concentrare la nostra attenzione sul rapporto tra il principio di tutela del legittimo affidamento e quella particolare categoria di leggi rappresentata dalle leggi di interpretazione autentica. Fintanto che leggi interpretative erano usate esclusivamente nella loro versione di strumenti di carattere eccezionale rivolti pertanto a ristabilire il significato e l'ambiguità di un testo precedentemente emanato, senza rimuoverlo retroattivamente, risultava del tutto privo di senso parlare di legittimo

<sup>37</sup> F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995, 117 ss.

<sup>38</sup> P. CARNEVALE, *Legge di interpretazione autentica, tutela dell'affidamento e vincolo rispetto alla giurisdizione, ovvero del 'tributo' pagato dal legislatore interprete 'in materia tributaria' al principio di salvaguardia dell'interpretazione 'plausibile'*, in *Giur. it.* 2001, 2415 ss.

<sup>39</sup> E. DELLA VALLE, *Affidamento e certezza del diritto tributario*, Milano, 2001, 91.

<sup>40</sup> M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2007, 1838 ss.

<sup>41</sup> M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività...*, *op. cit.*, 1838; F. PAGANO, *Il principio di affidamento...*, *op. cit.*, 2014.

<sup>42</sup> In questo senso sentt. 27 giugno 2012, n. 166; 20 maggio 2013, n. 92; 1 luglio 2013, n. 170; 19 novembre 2012, n. 270.

affidamento quale limite alla funzione legislativa di interpretazione autentica. Una situazione normativa oscura di cui sia impossibile determinare con certezza il significato secondo i canoni ordinari dell'interpretazione scientifica non poteva costituire il presupposto per invocare il legittimo affidamento<sup>43</sup>. L'atto di interpretazione autentica proprio perché rivolto a dirimere il contrasto esegetico risultava rivolto pertanto a ripristinare la certezza del diritto e di conseguenza ad escludere la certezza di tutelare il legittimo affidamento dei cittadini<sup>44</sup>.

Nel percorso avanzato dalla giurisprudenza costituzionale circa la natura delle leggi interpretative, da quello dichiarativo originario a quello progressivamente consolidatosi che riconosce invece a tale tipologia esegetica carattere innovativo con efficacia retroattiva, la Corte ha avuto modo di definire il principio del legittimo affidamento come limite ulteriore alla retroattività rispetto a quello già esplicitato in Costituzione, indicandolo quale uno degli elementi essenziali dello Stato di diritto e che come tale non può essere lesa «da norme con effetti retroattivi che incidano ragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti». Nella giurisprudenza costituzionale dunque, se i principi di irretroattività e del legittimo affidamento rappresentavano pertanto due criteri distinti attraverso cui il giudice costituzionale operava, con il primo per definire la disciplina dei rapporti nella successione delle leggi nel tempo, con il secondo, invece, per tutelare situazioni giuridiche di carattere sostanziale in nome dei criteri di giustizia e di equità, è certo che nel corso del tempo i due principi si sono progressivamente avvicinati, fino a sovrapporsi, con la conseguenza da rendere il legittimo affidamento un ulteriore criterio per valutare la legittimità costituzionale delle disposizioni retroattive.

Ciò premesso, la Corte, attraverso una giurisprudenza alquanto prudente e non sempre univoca, ha provveduto a qualificare il principio del legittimo affidamento del cittadino come limite ulteriore agli interventi retroattivi del legislatore e di conseguenza potenzialmente cedevole nel bilanciamento con altre esigenze e valori ritenuti inderogabili (sentt. Corte Cost. 17 dicembre 1985, n. 349, e sent. 27 luglio 2000, n. 374). A riguardo, «come unanimemente rilevato dalla dottrina...nella stragrande maggioranza dei casi tale principio, che sia autonomamente considerato oppure letto congiuntamente ad altri principi costituzionali, rimane succube di altre esigenze inderogabili nel bilanciamento operato dalla Corte Costituzionale»<sup>45</sup>.

Un passo decisivo in tema di legittimo affidamento è fatto dalla Corte con la sent. 15 - 22 novembre del 2000, n. 525, in cui il principio dell'affidamento del cittadino nella

<sup>43</sup> F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica...*, op. cit., 310.

<sup>44</sup> A. ANZON, *L'interpretazione autentica legislativa...*, op. cit., 5 ss.; E. LIBONE, *La fisionomia delle leggi...*, op. cit., 138; F. PAGANO, *Il principio di affidamento...*, op. cit., 14 ss.; F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio del legittimo affidamento...*, op. cit., 715.

<sup>45</sup> F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio ...*, op. cit., 721. Sul punto G. LEONE, *Dalla nuova tecnica di sindacato del Giudice costituzionale e del Giudice amministrativo alla (auspicata) nuova tecnica di redazione degli atti legislativi e amministrativi in presenza dei principi di tutela dell'affidamento e della irretroattività degli atti legislativi e amministrativi*, in *Dir. pubb. Eur. Rass. on. line*, novembre 2016, 41; A. PUGIOTTO, *Il principio di irretroattività preso sul serio*, in *Quaderni cost.*, 2, 2017, 26 ss.

sicurezza giuridica viene definito «quale elemento essenziale dello Stato di diritto» che in quanto tale non può essere leso «da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti». Il giudizio di legittimità costituzionale verteva su una disposizione interpretativa intervenuta a regolamentare autoritativamente una questione processuale in tema di notifiche relative ai contenziosi in materia tributaria. La Corte nella sentenza *de quo* ha dichiarato che è costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 Cost., la norma impugnata (art. 21, comma 1 della legge 13 maggio 1999, n.13) 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 presso l'Avvocatura distrettuale di secondo grado, ai fini del decorso del termine di cui all'art. 325, comma 2 c.p.c.

La disposizione censurata è dunque norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva e, come tale soggetta tra gli altri, anche al limite del principio del legittimo affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, principio questo che, nel caso di specie risultava violato in conseguenza della non prevedibilità della soluzione interpretativa adottata dal legislatore, rispetto invece a quanto effettivamente realizzatosi in via prassi. Affermava a riguardo la Corte che «la volontà di chiarire il senso dell'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 e le eventuali, pur legittime considerazioni di convenienza del legislatore non avrebbero, quindi, dovuto portare a dichiarare applicabile anche per il passato la nuova disciplina delle notifiche delle sentenze tributarie, poiché in questo modo è stato frustrato l'affidamento dei soggetti nella possibilità di operare sulla base delle condizioni normative presenti in un dato periodo storico, senza che vi fosse una ragionevole necessità di sacrificare tale affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali»<sup>46</sup>.

L'atteggiamento «assolutorio» mostrato dalla Corte ha portato dunque con la sentenza *de quo* per realizzare un cambiamento di rotta a livello giurisprudenziale dal momento che, non di rado, le leggi interpretative vengono utilizzate come strumenti per far naufragare orientamenti ermeneutici sgraditi.

La posizione in merito al legittimo affidamento è stata oggetto di ulteriori e successive pronunce da parte del giudice costituzionale che, ritornando sulla questione, ha affermato che «in ipotesi di rapporti di durata, non può parlarsi di legittimo affidamento nella loro immutabilità». In questo senso, tutto ciò che non può allora definirsi esaurito, non è pertanto sufficiente «a fondare un legittimo affidamento tale da resistere allo *ius superveniens* peggiorativo»<sup>47</sup>. Il principio in oggetto ha trovato riscontro nella giurisprudenza costituzionale con la sent. 11 giugno 2010, n. 209 quando la Corte ha dichiarato l'illegittimità

<sup>46</sup> P. CARNEVALE, *Legge di interpretazione autentica...*, op. cit., 2415; A. CELOTTO, *Un importante riconoscimento del principio di «affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica»*, in *Mass. Giur. lav.*, 2000, 138; P. PASSAGLIA, *La Corte Costituzionale decide...su che cosa decidere: qualche osservazione su una sentenza in parte «didattica» e in parte «evasiva»*, in *Foro it.*, 2000, I, 2457.

<sup>47</sup> V. PAMPANIN, *Legittimo affidamento e irretroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *giustamm.it*, 2020.

costituzionale di una norma interpretativa con cui il legislatore provinciale aveva realizzato con efficacia retroattiva, rilevanti modifiche dell'ordinamento urbanistico andando di conseguenza ad incidere sul principio del legittimo affidamento dei cittadini nella certezza del diritto. In particolare la Corte, nella sentenza *de quo* ha rilevato che gli interventi interpretativi abbiano frustrato le legittime aspettative di quei soggetti che, sulla base della legislazione vigente avevano chiesto e di poi ottenuto da parte della giustizia amministrativa di primo e secondo grado, «la tutela delle proprie situazioni giuridiche, lese dagli atti illegittimi annullati».

In questa pronuncia, così come quanto espresso nella sent. 26 giugno 2007, n. 234 (la questione *de quo* riguardava la legittimità di una norma interpretativa che aveva disposto una modifica peggiorativa dell'inquadramento stipendiale del personale ATA degli organi regionali trasferito nell'organico ATA statale) il sindacato relativo al rispetto del principio del legittimo affidamento si riconduceva a quanto indicato nella sent. 22 novembre 2000, n. 525 evidenziando le modalità attraverso cui sono state poste in essere quelle norme interpretative lesive dell'affidamento dei consociati<sup>48</sup>. Nelle suddette sentenze, infatti, la Corte sembrava voler affermare che una legge interpretativa che si rivolga nei confronti di una disposizione legislativa già oggetto di interpretazione testuale chiara e non controversa, si definisca inevitabilmente in contrasto con l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica.

È però da evidenziare sulla base di quanto è stato dunque possibile fino a qui evincere, che la strada seguita dal giudice delle leggi in tema di legittimo affidamento non sempre è stata univoca e fedele alla necessità di individuare un'autonoma copertura costituzionale al principio in oggetto, ma si sia sviluppata piuttosto, anche attraverso una diversa e alternata matrice di azione.

La Consulta infatti non è stata a riguardo coerente con sé stessa e ha mostrato un indirizzo in cui in diverse occasioni si è discostata da quanto precedentemente espresso rilevando invece, la necessità di garantire tutela al legittimo affidamento quale riconoscimento implicito dello stesso nella garanzia offerta dalle singole disposizioni ascrivibili di diritti; diritti maturati, sfere di interessi consolidate e posizioni giuridiche già definite diventano pertanto un parametro alterativo per poter salvaguardare il principio del legittimo affidamento rispetto invece a quanto precedentemente indicato che, di tale principio, invece la Corte offriva una tutela non certo parcellizzata, ma di tipo generale e comune. Rilevante ai fini della definizione della questione risulta la sent. 19 maggio 2008, n. 170 con cui la Corte, chiamata a sindacare una disposizione interpretativa sospetta di incidere in maniera irragionevole su situazioni giuridiche pregresse e di conseguenza accertato che la norma interpretativa si era limitata ad assegnare alle disposizioni censurate uno dei possibili significati normativi, ha disposto a riguardo la non configurabilità di una

---

<sup>48</sup> La questione relativa al Trattamento economico del personale ATA trasferito dagli enti locali allo Stato non solo è oggetto di giudizio da parte della Corte Costituzionale, ma anche della Corte EDU che a riguardo si è pronunciata con la sent. *Agrati e altri v. Italia*, 7 giugno 2011. Nello specifico questa sentenza sarà affrontata nella parte del lavoro dedicata al rapporto tra Corte Costituzionale e Corte Edu in tema di leggi interpretative.

lesione dell'affidamento dei destinatari; l'affidamento - in questa prospettiva- «deve allora ritenersi attenuato e non vulnerato perché il testo originario rendeva plausibile una lettura diversa da quella che i destinatari stessi avevano ritenuto di privilegiare». Accertato pertanto che la norma interpretativa si era limitata ad assegnare alle disposizioni interpretate uno dei possibili significati normativi, la Corte con la suddetta sentenza ha scelto di prefigurare diversi livelli di violazione del legittimo affidamento, alcuni come rilevato tali da non produrre pregiudizio alcuno alla aspettativa dei singoli nella sicurezza giuridica, altri invece tali, da determinare una lesione costituzionalmente rilevante.

## 6. L'interpretazione autentica e il rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario

La necessità di indagare a riguardo del rapporto tra funzione interpretativa del giudice e quella del legislatore muove dalla considerazione che la Corte Costituzionale nel definire i limiti alla retroattività legislativa ha individuato anche quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente assegnate al potere giudiziario. Rivolgendoci in particolare alle leggi di interpretazione autentica e alla loro capacità di incidere sui rapporti tra giudice e legislatore, la Corte non ha mancato a riguardo di evidenziare la diversità di azione dei due poteri: il primo, il legislatore, rivolto ad agire su piano generale delle fonti, il secondo, il giudice, invece, su quello della concreta applicazione della norma. La norma di natura interpretativa – afferma la Corte- «opera sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare limitandosi a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, definendo la fattispecie normativa..., al fine di assicurare coerenza e certezza del diritto»<sup>49</sup>.

Sulla base di quanto premesso la Corte è sempre stata decisa nell'affermare che non sia dunque identificabile un'interpretazione da parte del giudice che si qualifichi di tipo preclusivo rispetto a quella attribuita al legislatore. La facoltà infatti attribuita al potere legislativo di porre in essere una determinata interpretazione è espressione della potestà ad esso attribuita e come tale sottoposta ai limiti prescritti dalla Costituzione e di conseguenza il suo esercizio non può ad ogni buon conto considerarsi lesivo della sfera riservata al potere giudiziario. *Potestas legiferandi* e *potestas iudicandi* agiscono dunque su due piani diversi e paralleli che sono congegnati in modo da non interferire l'uno con l'altro; a riguardo infatti, se l'interpretazione del legislatore interviene sul piano generale ed astratto del significato delle fonti normative, quella del giudice opera invece, sul piano particolare come premessa per l'applicazione concreta della norma alla singola fattispecie sottoposta al suo esame<sup>50</sup>.

Su questa basi la Corte ha pertanto escluso che le leggi interpretative possano causare dunque un'invasione nella sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale; in particolare

<sup>49</sup> Corte Cost., sent. 14 luglio 2015, n. 150.

<sup>50</sup> Corte Cost., sentt. 14 luglio, 1995, n. 311; e dello stesso tenore Corte Cost., sent. 15 gennaio 1988, n. 6; sent. 24 giugno 1994, n. 263; sent. 30 marzo 1995, n. 94 e sent. 12 luglio 1995, n. 311.

come sancito nella sent. 23 novembre 1994, n. 397 la legge interpretativa, pur interferendo nella sfera del potere giudiziario, non incide sul principio della divisione dei poteri dal momento che «essa agisce sul piano astratto delle fonti normative, e determina una indiretta incidenza generale su tutti giudizi, presenti o futuri, senza far venir meno la *potestas iudicandi*, bensì ridefinendo il modello di decisione cui detta potestà deve attenersi»<sup>51</sup>.

Così detto, la Corte riferisce pertanto, attraverso la sua giurisprudenza che, se una legge di interpretazione autentica non si considera lesiva del potere giudiziario, questo risulta fintanto che l'attività esegetica posta dal legislatore non ecceda la linea di confine intervenendo su pronunce oramai definite o sia invece rivolta a travolgere, in via del tutto intenzionale, giudizi ancora in corso di definizione.

In riferimento all'interferenza del legislatore nell'ambito della funzione giurisdizionale, la dottrina<sup>52</sup>, attraverso l'analisi della giurisprudenza costituzionale ha indicato che l'ipotetica lesione dell'azione del giudice per l'azione del legislatore sia da riscontrarsi, o nel caso in cui l'intervento interpretativo travolga rapporti già passati in giudicato, ovvero quando sia invece rivolto ai giudici l'obbligo di applicare la legge interpretativa a rapporti sorti nel passato «conclusi ma non definiti» e con la conseguenza pertanto di attribuire alla legge interpretativa una natura meramente provvedimentale e tale pertanto, da ridurre l'attività del giudice a mera applicazione di quanto intenzionalmente predisposto dal legislatore.

A riguardo dell'ingerenza delle leggi interpretative nell'ambito dei rapporti esauriti è innanzitutto da evidenziare che la Corte ha mostrato nel corso del tempo un significativo mutamento di indirizzo. Se infatti in origine con la sent. 8 luglio 1957, n. 118 la Corte affermava in modo perentorio che le leggi interpretative non erano in grado di incidere sul principio della divisione dei poteri in quanto il legislatore, imponendo alla disposizione preesistente un significato sia pure in contrasto con l'indirizzo ermeneutico seguito dai giudici, non andava a ledere le funzioni ad essi costituzionalmente attribuite; il *quid novi* che la legge interpretativa introduce consiste invece nell'attribuire a certe norme anteriormente definite un significato obbligatorio per tutti, con la conseguente esclusione di ogni altra possibile interpretazione. A proposito argomentava la Corte che la legge interpretativa «non incide necessariamente sul principio della divisione dei poteri, interferendo necessariamente sul potere giudiziario... tanto meno, poi, quella impugnata che rispetta i giudicati e non appaia mossa dall'intento di interferire nei giudizi in corso»<sup>53</sup>.

Se in origine l'illegittimità della legge retroattiva risultava per la violazione del diritto di agire, rimanendo sullo sfondo «l'interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale»,

<sup>51</sup> Corte Cost., sent. 23 novembre 1994, n. 397.

<sup>52</sup> A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa...*, op. cit., 343; M. MANETTI, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in A. AZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e Legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, Torino, 2001, 39; A. GARDINO CARLI, *Il Legislatore interprete*, Milano, 1997, 97 ss.; PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione...*, op. cit., 57 ss.; ; A. PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le «colonne d'Ercole» del giudicato*, in *Giur. cost.*, 2000, 2662 ss. In particolare l'Autore parla a riguardo di strategie d'attacco per reagire alla retroattività fraudolenta del legislatore interprete.

<sup>53</sup> Corte Cost., sent. 118 del 1957.

secondo quanto ricondotto nelle sentt. 10 aprile 1987, n. 123 e 24 luglio 1998, n. 321<sup>54</sup>, è la sent. 27 luglio del 2000, n. 374 e a seguire la sent. 7 novembre 2007, n. 364, che aprono una nuova fase in cui acquista rilievo la definizione del rapporto tra potere legislativo e quello giurisdizionale e che sembra determinante, almeno in apparenza, applicare il limite del giudicato in ordine all'esercizio dell'attività legislativa interpretativa.

In particolare nella sent. 27 luglio 2000, n. 374, la Corte, in riferimento alla legge interpretativa 27 dicembre 1997, n. 449 - *Misure per la stabilizzazione della Finanza Pubblica* - che, all'art. 41, comma 5, vietava di attribuire ai ricorrenti un trattamento economico già definito, a seguito di sentenze passate in giudicato<sup>55</sup>, dispose che l'incidenza della legge di interpretazione autentica sul giudicato non aveva come conseguenza quella di imporre all'interprete un determinato significato soltanto dal punto di vista normativo perché è evidenziato che la norma avanzava «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»<sup>56</sup>.

A seguire, con la sent. 11 giugno 2010, n. 209, la Corte risultò confermare l'orientamento definito con la precedente pronuncia dichiarando l'incostituzionalità di una disposizione interpretativa intervenuta in materia urbanistica perché contestualmente lesiva del principio di ragionevolezza, di quello del legittimo affidamento, nonché della sfera di attribuzioni costituzionalmente affidate al potere giudiziario<sup>57</sup>. Nel caso di specie una norma di una legge provinciale, in particolare l'art. 23 della l. 2 luglio 2007, n. 3, della Provincia autonoma di Bolzano, aveva introdotto l'interpretazione autentica di altra disposizione provinciale (art. 88, comma 1, della l. provinciale, n. 13 del 1997) modificando i presupposti per la concessione edilizia in sanatoria, in modo più favorevole a chi avesse commesso un abuso edilizio, precedentemente non sanabile. È di chiara evidenza – osservava il giudice costituzionale – che le norme di interpretazione autentica intervenute «hanno frustrato le

<sup>54</sup> Con la sent. 24 luglio 1998, n. 321, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della legge di interpretazione autentica perché con essa il tempo di esecuzione degli sfratti era stato sottratto alla decisione dei giudici e rimessa alla discrezionalità di autorità amministrative quali i prefetti.

<sup>55</sup> L'oggetto del giudizio riguardava dunque una disposizione interpretativa che «ridefinendo in modo restrittivo la categoria dei dipendenti dell'Amministrazione Penitenziaria cui riconoscere un trattamento stipendiale più favorevole, disponeva altresì che nei confronti del personale ora escluso dal novero dei beneficiari e al quale, a seguito di sentenza passata in giudicato, fosse già stato corrisposto il relativo trattamento stipendiale, questo dovesse essere riassorbito nei successivi incrementi retributivi, mentre nei confronti di quegli altri dipendenti, ai quali in forza di analoga sentenza definitiva, tale trattamento fosse stato attribuito ma non corrisposto, si sospendeva la relativa corresponsione» di A. GARDINO CARLI, *Corte Costituzionale e leggi interpretative...*, *op. cit.*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione...*, *op. cit.*, 28.

<sup>56</sup> A. PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le «colonne d'Ercole»...*, *op. cit.*, 2662; È la prima volta - osserva l'Autore - che la Corte Costituzionale dichiara illegittimo un intervento legislativo di interpretazione autentica perché, bloccando l'esecuzione di sentenze passate in giudicato, interferisce nell'esercizio della funzione giurisdizionale, con conseguente lesione della tutela dei diritti e degli interessi legittimi» e di poi afferma che «la legge interpretativa dispone del destino di sentenze definitive, precludendone sostanzialmente l'esecuzione».

<sup>57</sup> Per un commento alla sent. M. GIGANTE, *Legge di interpretazione autentica, principio di intangibilità del giudicato e tutela del legittimo affidamento nella sentenza della Corte Costituzionale n. 209 del 2010*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2010, 213. In particolare - afferma l'Autore - che l'intermittenza che per molto tempo ha caratterizzato la giurisprudenza costituzionale in tema di giudicato lascia il posto, con la sentenza *de quo*, ad una posizione potenzialmente diversa della Corte rivolta a considerare «la centralità del giudicato».

legittime aspettative di soggetti che - avevano chiesto e ottenuto dai giudici amministrativi, sia in primo grado sia in appello, la tutela delle proprie situazioni giuridiche, lese dagli atti illegittimi annullati». La Corte ha affermato che era pertanto irragionevole che il legislatore provinciale fosse 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. La Corte nel caso *de quo* non solo ha dunque dichiarato la lesione del principio di affidamento dei consociati nella stabilità giuridica della fattispecie per effetto dell'introduzione di norme retroattive rivolte ad alterare i rapporti pregressi, ma soprattutto ha dichiarato la violazione del diritto dei cittadini di poter adire i giudici al fine di ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive.

Alla lesione dei diritti fondamentali la Corte di poi aggiunge anche la violazione dell'art. 102 Cost. che, come è noto, attribuisce ai giudici l'esercizio della funzione giurisdizionale «perché le norme censurate incidono negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito dei giudizi in corso».

La linea tracciata dalla Corte sull'incidenza della legge di interpretazione sul giudicato ha trovato di poi conferma nella sent. 16 dicembre 2015, n. 260, quando il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge di interpretazione autentica in quanto considerata lesiva dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e delle attribuzioni costituzionalmente prescritte per l'autorità giudiziaria.

Nel caso di specie la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1 bis, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, nella parte in cui prevede che l'art. 3, comma 6, primo periodo del decreto legge 30 aprile 2010, n. 64 (Decreto sullo Spettacolo) si interpreta nel senso che alle fondazioni lirico-sinfoniche, fin dalla loro trasformazione in soggetto di diritto privato, non si applicano le disposizioni di legge che prevedono la stabilizzazione del rapporto di lavoro come conseguenza della violazione delle norme in materia di stipulazione di contratti di lavoro subordinato a termine.

In particolare la Corte, nella sentenza *de quo*, ha affermato che la legge interpretativa sia da dichiarare illegittima in quanto al pari di quanto affermato nella precedente giurisprudenza costituzionale in materia di interpretazione autentica, in particolare nella sent. 11 giugno 2010, n. 209, la disposizione indubbiata è solo formalmente interpretativa, ma in realtà innovativa con efficacia retroattiva. Pertanto la norma in oggetto ha leso, secondo la Corte, l'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria. Ma non solo. La legge interpretativa come si evince dalla lettura della sentenza ha leso inoltre l'autonomo esercizio della funzione giurisdizionale, «in quanto è suscettibile di definire i giudizi in corso travolgendo gli effetti delle pronunce già rese».

Come indicato all'inizio di questa ricostruzione sul rapporto tra legislatore e giudice in tema di leggi retroattive di interpretazione autentica, l'altra figura di interferenza del potere legislativo nella funzione giurisdizionale è riconosciuta dalla dottrina nel caso in cui il ricorso alla legge interpretativa si ponga invece in chiave antagonista ai giudizi in corso o meglio, come riferisce la Corte, il legislatore che si sostituisca al potere cui è affidato dal punto di vista costituzionale il compito di interpretare la legge dichiarando attraverso questa l'identico significato in modo obbligatorio per tutti e quindi vincolante anche per il giudice «quando non ricorrano quei casi in cui la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili ambiguità o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisprudenziale»<sup>58</sup>.

A riguardo, la sentenza del 1981 indicava infatti un possibile abuso del potere legislativo-interpretativo nel caso in cui lo stesso intervenisse in assenza di contrasti interpretativi e giurisprudenziali soprattutto quando l'intento del legislatore era rivolto a «rovesciare» un indirizzo giurisprudenziale sgradito<sup>59</sup> al fine di trasformare le leggi interpretative quali meccanismi per intervenire politicamente sul potere giudiziario<sup>60</sup>.

A fronte della capacità riconosciuta alle norme interpretative di incidere, e di conseguenza condizionare gli esiti dei giudizi pendenti con efficacia retroattiva, la dottrina ha prospettato diversi rimedi attraverso i quali garantire la sfera di attribuzioni al giudice costituzionalmente riservata dalla possibile invasione dell'esegesi legislativa. E in particolare il dibattito dottrinario è stato articolato nel tentativo per il giudice di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti del legislatore quale meccanismo per sanare la menomazione subita, ovvero, in alternativa la via della rimessione della relativa questione di legittimità costituzionale per la tutela dei diritti di azione e difesa ex art. 24 e 113 Cost.<sup>61</sup>.

Ciò posto, come si evince dall'analisi della giurisprudenza costituzionale può, ad ogni buon conto riferirsi che la strada relativa alla tutela dei diritti di azione garantiti dall'art. 24 Cost., potrebbe essere usata per valutare «l'interferenza delle leggi di interpretazione nelle controversie pendenti»<sup>62</sup> e che quindi i giudizi potessero considerarsi di conseguenza estinti «solo a condizione che il legislatore avesse soddisfatto attraverso la nuova disciplina introdotta, le pretese fatte valere in tali giudizi»<sup>63</sup>.

Il legislatore interprete pertanto, non si limitava in questo a dare al giudice il materiale da applicare e attraverso il quale pronunciare la decisione, piuttosto (gli) imponeva una determinata disciplina la cui obbligatorietà di applicazione imporrebbe di conseguenza la non prosecuzione del procedimento *de quo*. La disciplina interpretativa imposta al giudice dal legislatore interprete sarebbe pertanto di per sé sufficiente a risolvere il giudizio

<sup>58</sup> Corte Cost. sent. 10 dicembre 1981, n. 187.

<sup>59</sup> M. MANETTI, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi...*, op. cit., 40.

<sup>60</sup> M. CAVINO, *Esperienze del diritto vivente: la giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, Milano, 2009, 46.

<sup>61</sup> M. MANETTI, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi...*, op. cit., 40; A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale...*, op. cit., 40; per il dibattito in dottrina sulla questione in oggetto I. RIVERA, *La legge di interpretazione autentica...*, op. cit., 12.

<sup>62</sup> L. DE GRAZIA *La retroattività possibile...*, op. cit., 100.

<sup>63</sup> M. MANETTI, *I vizi (reali o immaginari) delle leggi...*, op. cit., 51.

pendente, dimostrando di conseguenza l'inutile prosecuzione del processo<sup>64</sup>. A riguardo la Corte Costituzionale, con un indirizzo alquanto costante e di cui le sentt. 10 dicembre 1981, n.185, 10 aprile 1987, n. 123, 31 marzo 1995, n. 103, 20 luglio del 2000, n. 310, e sent. 6 luglio 2001, n. 223, riferiscono, ha inaugurato un percorso in cui la legge interpretativa sopravvenuta non dovrebbe considerarsi illegittima fintanto che abbia portato a compimento il risultato ambito nei giudizi pendenti.

L'orientamento della Corte sembra muoversi nella direzione espressa anche quando chiamata a pronunciarsi sul ripristino del regime di trattamento di fine servizio (TFS) di cui al d. P. R. n. 1032 del 1973 per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con la sent. 28 ottobre 2014, n. 244 ha rigettato la questione di legittimità di alcune disposizioni della l. n. 228 del 2012 in materia di indennità di buona uscita dei pubblici dipendenti.

I giudici costituzionali nella sentenza *de quo*, dopo aver riassunto la sequenza normativa che ha dato origine al duplice regime pensionistico di TFS e TFR, rispettivamente per i dipendenti assunti *ante* e *post* al 2001 evidenziano, come già disposto nella sent. 11 ottobre 2012, n. 223, che i processi pendenti possono essere dichiarati estinti dal legislatore, senza ledere il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Questo afferma la Corte, nel caso in cui la nuova disciplina «lungi dal tradursi in una sostanziale vanificazione dei diritti azionati, sia tale da realizzare, come nella specie, le pretese fatte valere dagli interessati, così eliminando le basi del preesistente contenzioso».

In riferimento a quanto esposto, la Corte ha stabilito che i processi possono essere dichiarati estinti dal legislatore senza ledere il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'art. 24 Cost. Resterebbe pertanto affidato al giudice costituzionale «il compito di valutare se la disciplina introdotta dalla legge di interpretazione autentica abbia reso vano il diritto d'azione, determinando una lesione del diritto alla tutela giurisdizionale con un intervento retroattivo, capace di incidere sull'esito delle controversie pendenti»<sup>65</sup>.

## **7. Le leggi interpretative nel rapporto tra Corte Costituzionale e Corte EDU. La difficoltà di dialogo tra Roma e Strasburgo sulla questione del trattamento economico del personale ATA.**

La questione relativa all'ammissibilità di leggi retroattive di interpretazione autentica e della loro valenza nell'ambito dei giudizi in corso è stata oggetto di una giurisprudenza alquanto nutrita nell'ultimo ventennio, messa in scena dalla Corte Costituzionale e dal giudice di Strasburgo e che ha trovato il suo presupposto giustificativo per effetto del processo di riforma dell'art. 117, comma 1 Cost., che come è noto ha imposto alla legislazione interna i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. La Corte Costituzionale, con l'emanazione delle sentenze gemelle 348 e 349 del 2007 ha riconosciuto che le norme della CEDU, così come interpretate dalla Corte Europea, integrano, quali norme interposte,

<sup>64</sup> M. MANETTI, I vizi (*reali o immaginari*)..., *op. cit.*, 41.

<sup>65</sup> L. DE GRAZIA *La retroattività possibile*..., *op. cit.*, 101.

il parametro costituzionale espresso dal suddetto comma 1 dell'art 117 della Costituzione. Il giudice comune che è onerato dunque ad interpretare la norma in modo conforme a quella internazionale nel caso in cui dubiti della compatibilità di questa con la norma convenzionale interposta, non può certo disapplicare la prima, ma è tenuto piuttosto a sollevare questione di legittimità costituzionale in quanto le norme internazionali, in particolare quelle della convenzione integrano tale parametro pur rimanendo ad un livello sub-costituzionale<sup>66</sup>.

Le posizioni mostrate dalla Corte Costituzionale e dalla Corte EDU in ordine alla questione delle leggi retroattive interpretative non sempre però è stata di facile individuazione in quanto, se in origine le due Corti si erano praticamente ignorate, è noto che nel tempo il rapporto si è progressivamente modificato andando ad assumere vesti completamente diverse che hanno prodotto l'insorgere di numerosi conflitti, originati, in particolare, sul modo di argomentare e decidere a riguardo. La questione che più di ogni altra ha dato vita a contrasto tra i due giudici è infatti da ricollegare alla questione dei limiti posti al legislatore sull'uso delle leggi retroattive che come detto, non sempre hanno trovato la Corte Costituzionale e la Corte EDU tra loro concordi in quanto la giurisprudenza costituzionale si è mostrata, nel corso del tempo, sempre più accondiscendente sull'uso della legge interpretativa come strumento di intromissione da parte del legislatore, nel corretto uso della giustizia, ponendosi pertanto in violazione con l'art. 6, par.1 CEDU.

Ciò premesso, occorre pertanto passare ad analizzare quali siano stati i primi, e più significativi esempi di questo atteggiarsi delle due Corti in tema di leggi interpretative, al fine di poter valutare se, nel corso degli ultimi anni, vi siano stati dei cambiamenti di rotta sul modo di argomentare a riguardo da parte della Corte costituzionale, e di conseguenza possa rintracciarsi un avvicinamento alla posizione mostrata a riguardo da Strasburgo più rigorosa nella verifica del bilanciamento della retroattività con altri interessi costituzionali e che non ha mancato, pertanto, in più occasioni, di arginare le condotte scorrette del Governo italiano nei confronti dei suoi consociati, condannandolo.

La prima questione da cui riteniamo opportuno partire per cercare di cogliere il diverso modo di intendere i rapporti tra le due Corti in ordine al problema delle leggi retroattive riguarda il caso relativo al trattamento stipendiale del personale ATA e alle vicende ad esso connesse in tema di leggi interpretative<sup>67</sup>. Il trasferimento dagli enti locali allo Stato del personale ATA della scuola aveva comportato per questi ultimi, condizioni economiche senza dubbio più svantaggiose rispetto a quelle precedentemente godute in ambito locale. A fronte della molteplicità dei ricorsi giudiziari avanzati da parte dei pubblici dipendenti per rivendicare il trattamento stipendiale precedentemente riscosso in sede locale e negato loro

<sup>66</sup> P. CARNEVALE, G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2014; M. CARTABIA, *Le sentenze 'gemelle': diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, 3518 ss.; C., NAPOLI, *Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le nuove prospettive di dialogo tra le Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 137 ss.; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità* (sentenze nn. 348/2007 e 349/2007), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>67</sup> L. DE GRAZIA, *La retroattività possibile...*, *op. cit.*, 105 ss.; A. VALENTINO, *Il principio di irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [www.associazionecostituzionalisti.it](http://www.associazionecostituzionalisti.it), 3, 2012, 7 ss.

dal Ministero dell'Istruzione, il legislatore aveva approvato la legge finanziaria per l'anno 2006 avallando in questo modo l'interpretazione fatta propria dal Governo centrale. In particolare il legislatore aveva approvato una norma di interpretazione autentica, si trattava della art. 1, comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 interpretativo del comma 2 dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) con la quale aveva provveduto a disciplinare il trattamento economico del personale degli enti locali, trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale, con la quale veniva riconosciuto maggior favore agli interessi dello Stato che a quelli dei soggetti ricorrenti, in quanto con il nuovo inquadramento era da considerarsi irrilevante l'effettiva anzianità di servizio maturata dai dipendenti presso l'ente locale di provenienza. La norma di interpretazione autentica fu sottoposta allora ad un primo controllo di legittimità costituzionale in riferimento ai molteplici principi costituzionali tra i quali quello della ragionevolezza, del diritto di difesa, del legittimo affidamento del cittadino, nonché dell'autonomia ed indipendenza della magistratura. La Corte si pronunciò a riguardo con sent. 18 giugno 2007 n. 234 dichiarando non fondate le diverse questioni di legittimità sollevate in riferimento ai parametri evocati e richiamandosi, come precedentemente analizzato nel corso del lavoro, alla propria consolidata giurisprudenza in tema di leggi di interpretazione autentica<sup>68</sup>.

La vicenda relativa al personale ATA ed avente come oggetto il problema relativo alla retroattività delle leggi interpretative non risultava certo sopita e fu nuovamente riproposta al giudizio della Corte Costituzionale che a riguardo si pronunciò con la sent. 26 novembre 2009, n. 311, questa volta per violazione dell'art.117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 6, 1 comma, della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che dispone, come è noto, il diritto al giusto processo davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale<sup>69</sup>.

In particolare la questione trae origine dal ricorso presentato dalla Corte di Cassazione e dalla Corte d'Appello di Ancona che, a riguardo, sollevarono questione di legittimità costituzionale della suddetta norma interpretativa (art. 8, comma 2 della legge 3 maggio 1999, n. 124) in riferimento agli artt. 117, comma 1, Cost. e art. 6, CEDU, ritenendo che la norma censurata violasse il divieto di ingerenza del potere legislativo nell'ambito della giustizia. In particolare i remittenti affermavano che non era necessario che la disposizione censurata fosse «esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso», né che tale scopo fosse espressamente enunciato, in quanto quello che era

<sup>68</sup> La Corte nello specifico ribadiva il suo costante orientamento secondo cui «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia per ciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva»: anche a voler riconoscere alla legge in oggetto il carattere innovativo con efficacia retroattiva, non vi era stata violazione comunque né del principio di ragionevolezza né tanto meno era stata lesa la funzione giurisdizionale. La Corte inoltre statuiva che nella sentenza *de quo* erano stati rispettati i principi del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche soggettive.

<sup>69</sup> R. DICKMANN, *La legge di interpretazione autentica viola il diritto al giusto processo di cui all'art.6 della CEDU?* (Nota a Corte Cost., 26 novembre 2009, n. 311); O. POLLICINO, *Margine di apprezzamento, art. 10, c. 1 Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte Costituzionale?*, in [www.forumquadernocostituzionali.it](http://www.forumquadernocostituzionali.it), 2009.

sufficiente perché fosse fondato il conflitto con l'art. 6 CEDU era che nel procedimento fosse applicata la disposizione denunciata, che lo Stato fosse parte del giudizio e che dall'applicazione della norma come legge interpretativa ne derivasse la positiva definizione della controversia.

Dopo aver ricostruito il rapporto tra le due Corti sulla base della costante giurisprudenza a partire dalle sentenze gemelle del 1997, la Corte dichiarò infondata la questione di legittimità sollevata nella sentenza in oggetto giustificando l'intervento esegetico effettuato con la legge interpretativa contestata «al fine di rendere almeno tendenzialmente omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti ATA, al di là delle rispettive provenienze e comunque salvaguardando il diritto di opzione per l'ente di appartenenza nel caso di mancata corrispondenza di qualifiche e profili». In particolare la Corte rilevò che sebbene l'istituto dell'interpretazione autentica nell'ambito della più ampia fattispecie delle leggi retroattive si trova a fare i conti con la Corte EDU per la quale il principio dello Stato di diritto e la nozione di processo equo sancito dall'art.6 della CEDU vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata ad influenzare l'esito della controversia, un intervento simile rimane comunque legittimo nel caso sia riconducibile «a motivi imperativi di interesse generale».

Per questo, sulla base della giurisprudenza della Corte CEDU analizzata, il giudice costituzionale nel caso in oggetto ha disposto che l'intervento legislativo di interpretazione autentica si giustifica dunque per motivi imperativi di interesse generale, motivi questi che, afferma la Corte, non sono individuabili solo dal giudice di Strasburgo ma anche dai singoli Stati in quanto ogni singola decisione a riguardo importa una «valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali» che risiedono nelle competenze degli Stati e che sono alla base del potere legislativo di ogni singolo Paese. Particolarmente interessante in conclusione è che la Corte rileva che la sussistenza di tali motivi imperativi siano da individuare nel fatto che con la norma impugnata si è voluto rendere omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti statali, al di là delle rispettive provenienze, così impedendo che una diversa interpretazione potesse determinare, non solo una smentita dell'originario principio di «invarianza della spesa pubblica», ma anche e soprattutto un assetto che rischiava, esso sì irragionevolmente, di creare un *vulnus* al principio di parità di trattamento, che le amministrazioni devono garantire».

A seguito della sent. 26 novembre 2009, n. 311 della Corte Costituzionale, la questione relativa al personale ATA fu allora sottoposta alla Corte Europea dei diritti dell'uomo sez. II che, sulla base dei ricorsi presentati da *Agrati e altri* si pronunciò con sent. *Agrati e altri v. Italia*<sup>70</sup> in merito a quella legge di interpretazione autentica di cui il giudice costituzionale

<sup>70</sup> R. CAPONI, *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le Corti*, in *Giur. cost.*, 2011, 3758 ss.; R. DICKMANN, *La legge di interpretazione autentica...*, *op. cit.*, 5 ss.; S. FOA', *Un conflitto di interpretazione tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale*, in *www.federalismi.it*, 2011; M. MASSA, *Agrati: Corte europea vs. Corte Costituzionale sui limiti alla retroattività*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2011, 706 ss.; M. MASSA, *Difficoltà di dialogo. Ancora sulla divergenza tra Corte Costituzionale e Corte europea in tema di leggi interpretative*, in *Giur. cost.*, 2012, 177 ss.; F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio...*, *op. cit.*, 723 ss.; A. RUGGERI, *Il caso Agrati: ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica, e domani?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2011, 79 ss.; A. VALENTINO, *Il principio di irretroattività...*, *op. cit.*, 21 ss.

aveva escluso la violazione dell'art.6, comma 1 CEDU. La Corte di Strasburgo il 7 giugno del 2011 si espresse in termini alquanto chiari, ma soprattutto diversi rispetto a quanto avesse avanzato la Corte Costituzionale contestando in particolare, che la ragione imperativa di interesse generale evocata dal Governo e di poi ricordata nella sent. del 26 novembre del 2009, deriverebbe dalla necessità di porre rimedio ad un difetto tecnico della legge originaria e soprattutto di prevenire la creazione di situazioni discriminatorie tra i dipendenti provenienti dallo Stato e quelli derivanti dagli enti locali.

Ciò che non convinse la Corte di Strasburgo era l'argomentazione avanzata dal Governo secondo la quale la norma interpretativa era stata adottata per colmare un vuoto giuridico posto che il legislatore - riferiva la Corte- aveva provveduto ad adottare la legge interpretativa dopo un trascorso di cinque anni, ma soprattutto di contenuto diverso e contrario rispetto a quello di origine. Pertanto la Corte EDU ha considerato che «l'obiettivo indicato dal Governo - ossia la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare la disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà era unicamente quello di preservare l'interesse economico finanziario dello Stato, riducendo il numero delle cause pendenti davanti ai giudici italiani».

Di conseguenza la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 6, comma 1 nonché dell'art.1 del Protocollo n. 1 CEDU, essendo stata frustrata l'aspettativa al riconoscimento del credito per spettanze retributive, costituenti un bene oramai acquisito, e di conseguenza ha condannato lo Stato italiano perché, con l'introduzione di una norma più favorevole allo Stato, non solo è stato alterato il principio della parità delle parti nel processo, ma anche è stato violato il diritto di proprietà, sotto il profilo della lesione di una legittima aspettativa maturata in capo ai ricorrenti di poter ottenere una decisione loro favorevole.

## **8. Il caso delle «pensioni svizzere».**

Il diverso percorso argomentativo tracciato dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Strasburgo in ordine alla facoltà del legislatore di disciplinare situazioni giuridiche soggettive, attraverso il ricorso a norme interpretative retroattive che incidono su procedimenti pendenti in ambito nazionale, trova, ad ogni buon conto, un ulteriore e rilevante esempio, nella disciplina pensionistica della categoria dei lavoratori italiani in Svizzera. La vicenda delle c.d. «pensioni svizzere» si definisce nella sua interezza, alquanto particolare, perché a riguardo, tanto i giudici costituzionali che quelli della Corte CEDU, come avremo modo di analizzare, hanno avuto modo di pronunciarsi in ripetute occasioni, avanzando posizioni discordanti e almeno in origine, difficilmente, conciliabili sul tema; questo risultava l'indirizzo tracciato dalle due Corti, fino a quando però, di recente la Consulta, con la sent. 20 giugno 2017, n. 166, pur dichiarando la questione inammissibile, ha mostrato una parziale condivisione di quanto disposto dalla Corte di Strasburgo con il caso *Stefanetti v. Italia* del 2012, ponendo le premesse per un possibile giro di boa in ordine al modo di intendere le leggi retroattive interpretative da parte del legislatore.

Il problema esegetico traeva origine, in particolare, dalla situazione di quei soggetti che, dopo aver lavorato per un periodo in Svizzera, avevano deciso di trasferire in Italia i contributi versati all'estero e di conseguenza chiedere all'INPS di effettuare il calcolo delle loro pensioni, in conformità alla Convenzione Italo - Svizzera del 14 dicembre del 1964, conclusa a Berna il 14 luglio 1969 e ratificata con legge 18 maggio 1973 n. 283. In particolare l'art. 9, comma 3 della Convenzione in oggetto, poneva il principio della media retribuita in piena sintonia con quella che era la normativa nazionale, prevedendo che il lavoratore, che negli ultimi cinque anni avesse lavorato in Svizzera, potesse trasferire, presso l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale tale contribuzione, e la retribuzione pensionabile pertanto era quella media dell'ultimo quinquennio.

In riferimento al calcolo dei migranti svizzeri, l'INPS utilizzò come base di calcolo, quello della sussistenza di uno squilibrio alquanto elevato tra le aliquote contributive effettivamente versate e l'ammontare della pensione alquanto inferiore rispetto a quella italiana. Questo determinò un trattamento di gran lunga inferiore rispetto a quanto i lavoratori elvetici avrebbero dovuto ottenere nel caso fosse stato applicato il metodo retributivo. Nella valutazione infatti delle pensioni dei due lavoratori, uno che avesse prestato attività in Italia e l'altro in Svizzera nell'ultimo quinquennio, il quadro contributivo di quest'ultimo preso in esame dall'INPS risultava di molto inferiore a quello italiano. Questo produsse come conseguenza il percepimento per i lavoratori elvetici di una pensione pari circa ad un terzo in meno alle loro aspettative.

Pertanto, a fronte di una serie di procedimenti giudiziari verso l'INPS nei quali la Corte di Cassazione si espresse in senso favorevole ai lavoratori<sup>71</sup>, è intervenuto il legislatore che ha adottato la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria dello Stato 2007) che, all'art. 1, comma 777, introducendo una norma interpretativa del D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 e successive modificazioni, immetteva una nuova disciplina pensionistica sulla posizione dei lavoratori immigrati, sui procedimenti pendenti.

Il giudice delle leggi investito, su ricorso presentato dalla Corte di Cassazione, per presunta violazione della norma di interpretazione autentica degli artt. 3, comma 1 Cost., nella duplice accezione di eguaglianza e ragionevolezza, dell'art. 35, comma 4 Cost., laddove tutela il lavoro dell'italiano all'estero e dell'art. 38, secondo comma, Cost., a garanzia delle esigenze di vita del lavoratore, con la sent. 19 maggio 2008, n. 172 ha ritenuto non fondata la questione<sup>72</sup>.

In particolare la Corte ha disposto che la norma di interpretazione autentica indubbiata non era da definirsi irragionevole in quanto in realtà con essa il legislatore aveva reso esplicito un precetto già contenuto nella disposizione oggetto di interpretazione; l'attività esegetica non determinava alcuna lesione in termini di affidamento del cittadino nella

<sup>71</sup> Corte Cass. Sentt. n. 7455 del 2005; n. 4623 del 2005 e 20731 del 2004.

<sup>72</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, Torino, 2016, 33 ss.; C. A. NICOLINI, *Esigenze di bilancio e garanzia dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti: il caso delle anzianità previdenziali maturate in Svizzera*, in *Riv. It. Lav.*, 2009, 1, 212 ss.; A. VALENTINO, *Ancora sulle leggi di interpretazione autentica: il contrasto tra Corte di Strasburgo e Corte Costituzionale sul rapporto tra retroattività legislativa e diritto alla pensione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Osservatorio, settembre 2013.

certezza dell'ordinamento giuridico «anche perché nella fattispecie l'ente previdenziale ha continuato a contestare l'interpretazione sostenuta dalle controparti private - ed accolte dalla giurisprudenza- rendendosi così reale il dubbio ermeneutico».

La Corte riferiva inoltre che non era attribuito al lavoro prestato all'estero un trattamento peggiore rispetto a quello prestato in Italia, ma anzi ne assicurava a tutti gli effetti «la razionalità complessiva del sistema previdenziale» evitando però che si potesse avere diritto alla stessa pensione qualora i contributi versati in un paese estero risultassero notevolmente meno gravosi rispetto a quelli versati nel nostro. Infine, e per concludere, la Corte esclude nella sentenza *de quo* che la norma interpretativa contestata determinasse un trattamento pensionistico insufficiente al soddisfacimento delle esigenze di vita del lavoratore, ex art. 38 Cost.<sup>73</sup>.

A seguito della pronuncia della Corte Costituzionale, la questione è stata sottoposta al vaglio della Corte di Strasburgo che, pronunciandosi nella sentenza del 31 maggio, 2011, *Maggio e altri v. Italia*, seconda sezione, emanata pochi giorni prima del caso *Agrati*, ha prodotto conclusioni diverse rispetto a quanto avessero prospettato i giudici costituzionali, accertando la violazione del principio dell'equo processo ex art. 6 CEDU in ragione degli effetti retroattivi sui giudizi in corso dell'art. 1, comma 777, della legge 296 del 2006<sup>74</sup>. In particolare la Corte EDU, investita della questione<sup>75</sup> riferiva che il principio di preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel sovra citato art. 6 CEDU, impediscono ogni ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente, tranne che per impellenti motivi di interesse generale. La Corte di Strasburgo ha inoltre aggiunto che nel caso di specie lo Stato non può certo interferire con il processo che riguardi il riconoscimento e la liquidazione della pensione, ed evidenzia invece, che con la legge n. 296 del 2006 si è realizzato l'intento di voler cambiare definitivamente l'esito dei giudizi pendenti in favore dello Stato che, come è noto, della controversia era a tutti gli effetti, parte.

A fronte di tale accertata situazione, la Corte di Strasburgo dichiara la violazione dell'art.6 CEDU avendo lo Stato italiano, con l'art.1, comma 777 della legge 296 del 2006, violato «il principio della parità delle armi processuali» senza che ricorresse un principio giustificativo di interesse generale.

Con riferimento invece ex art.1 Protocollo 1, nella sentenza in oggetto la Corte di Strasburgo ritenne che «l'urgenza discendente dalla legge sia compatibile con il principio di

<sup>73</sup> A questa giurisprudenza si è adeguata anche la Corte di Cassazione, sent. 8 agosto 2011, n. 17076, la quale aveva sostenuto che la disposizione impugnata era a tutti gli effetti da considerarsi di interpretazione autentica e pertanto diretta a chiarire la portata della disposizione interpretata e non lesiva del principio del giusto processo ex art. 6 CEDU.

<sup>74</sup> G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica...*, op. cit., 112 ss.; M. BIGNAMI, *La Corte EDU e le leggi retroattive*, in *Questione giustizia*, 13 settembre 2017; L. MENGHINI, *I contrasti tra Corte EDU e Corte Costituzionale sulle leggi retroattive che eliminano diritti di lavoratori e pensionati: qualche idea per un avvio di soluzione*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 2012, 2, 362 ss.; C. MASCIOTTA, *Leggi interpretative e rigidità...*, op.cit., 11 ss.; A. VALENTINO, *Ancora sulle leggi...*, op.cit.

<sup>75</sup> Il Sig. Maggio insieme ad altri quattro ricorrenti decise di adire la Corte EDU per la violazione del suo diritto all'equo processo ex art. 6 CEDU, del suo diritto di proprietà ex art. 1 Protocollo 1 CEDU e del divieto di discriminazione ex art. 14 CEDU. La legge finanziaria avrebbe applicato, con effetto retroattivo, un metodo di calcolo della pensione, con effetto per le situazioni sorte prima della sua entrata in vigore e oggetto di procedimenti pendenti, producendo in questo modo effetti pregiudizievoli nei loro confronti.

legalità e volta al perseguimento di un legittimo scopo, quale la garanzia di un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato».

«L'entità della riduzione pensionistica, essendo inferiore alla metà di quanto i pensionati avrebbero percepito se non fosse stata introdotta la norma retroattiva, non pone un onere eccessivo a loro carico. Pertanto la Corte esclude la violazione del diritto pensionistico ex art.1 e di conseguenza qualsiasi trattamento discriminatorio in loro danno»<sup>76</sup>.

Se dunque i giudici della Corte EDU non hanno avuto dubbi nel riconoscere ai ricorrenti un indennizzo per la violazione delle garanzie attinenti all'art. 6 CEDU relative al giusto processo, diversamente, invece, e con riferimento al Protocollo 1, esclusero l'obbligo dello Stato italiano di dover ripristinare il trattamento pensionistico cui avrebbero avuto diritto i ricorrenti prima della finanziaria del 2007, non essendo violato il loro diritto di credito<sup>77</sup>.

## 9. La Corte Costituzionale risponde a Strasburgo. La sent. 28 novembre 2012, n. 264

A seguito della decisione della Corte di Strasburgo, la questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 777 della legge 27 dicembre 2007 (legge finanziaria 2007) è stata nuovamente sottoposta al controllo della Corte Costituzionale su ricorso presentato dalla Corte di Cassazione<sup>78</sup> invocando, però, in questa circostanza, il contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost., con l'art. 6 CEDU, come interpretato nel caso *Maggio e altri v. Italia*.

La Corte Costituzionale nella sent, 28 novembre 2012, n. 264<sup>79</sup>, dopo aver evidenziato i punti fondamentali del rapporto tra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo argomentava che il confronto tra tutela costituzionale e tutela convenzionale dei diritti fondamentali dovesse avvenire mirando alla massima espansione delle garanzie «tenendo pertanto in considerazione del necessario bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali che a loro volta garantiscono diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela».

Ciò posto, nella sentenza in oggetto la Corte riferiva pertanto che nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, rispetto a quello di cui all'art.

<sup>76</sup> C. MASCIOTTA, *Leggi interpretative e rigidità...*, op. cit., 12.

<sup>77</sup> Corte EDU, II sez., 31 maggio 2011, *Maggio e altri v. Italia*,

<sup>78</sup> In questo caso la Corte di Cassazione fu adita dall'INPS con ricorso presentato contro la sentenza avversa, da parte di un pensionato.

<sup>79</sup> A commento di questa sentenza nello specifico, G. AMOROSO, *Sui controlimiti alle norme della Cedu come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità (a prima lettura di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in *Foro it.*, 2013, 30 ss.; P. 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 rapporti*, in *Giur. cost.*, 2012, 4235 ss.; R. CAPONI, *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali v. limiti processuali nel dialogo tra le Corti*, in *Giur. cost.*, 2012, 4232; C. PINELLI, «Valutazione sistematica» versus «valutazione parcellizzata»: un paragone con la Corte di Strasburgo, in *Giur. cost.*, 2012, 4228; A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale. Perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 14 dicembre 2012; G. SCACCIA, «Rottamare» la teoria dei controlimiti?, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, 141 ss.

6 CEDU previsto nella pronuncia Maggio, prevalesse quello degli interessi antagonisti di pari rango costituzionale, considerati complessivamente nella disciplina legislativa censurata. In particolare, in relazione ad essa sussistevano «quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva e che nel caso di specie dunque si riferiscono alla disciplina previdenziale».

A riguardo la Corte, nel dichiarare non fondata la questione, precisava che la disposizione interpretativa era ispirata ai principi di eguaglianza e di proporzionalità con particolare riferimento ai caratteri del sistema previdenziale che, come in precedenza riferito, teneva conto della corrispondenza fra risorse disponibili e prestazioni erogate e dei limiti imposti dall'art. 81 Cost.

Così ragionando pertanto, a differenza della Corte EDU che «non può che tutelare in modo parcellizzato, con riferimento ai singoli diritti, i diversi valori in giuoco», la Corte Costituzionale concludeva effettuando una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti della norma di volta in volta scrutinata e intrinsecamente differente da quanto invece realizzato a Strasburgo, in quanto era tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa attribuito.

## 10. La condanna all'Italia con la sentenza Stefanetti del 2014

A fronte della decisione della Corte Costituzionale del 2012, la questione relativa alle «pensioni svizzere» è stata nuovamente sottoposta al vaglio della Corte di Strasburgo sulla base del ricorso presentato da otto ricorrenti<sup>80</sup> che, non avendo riconosciuto il diritto loro dovuto poiché la norma retroattiva continuava ad essere applicata nei rispettivi giudizi nazionali, «con conseguente rigetto delle loro pretese creditorie»<sup>81</sup>, censurarono la norma interpretativa per contrasto con l'art. 6 CEDU e con l'art. 1 Protocollo 1 della Convenzione.

I giudici della Corte EDU, chiamati pertanto ad esprimersi su una fattispecie analoga a quella affrontata nel caso *Maggio e altri v. Italia* del 2011, nella sent. *Stefanetti v. Italia* del 15 aprile 2014 hanno riaffermato la contrarietà della disposizione di interpretazione autentica all'art. 6 CEDU.

La legge oggetto di giudizio, con il suo connotato retroattivo ha senza dubbio determinato il merito dei giudizi pendenti di fronte ai tribunali italiani, senza che vi fossero però quegli impellenti motivi addotti dal Governo a riguardo; ma non solo. Sebbene il riequilibrio del sistema pensionistico risultasse fuori ogni dubbio questione di interesse generale, non era certo di tale impellenza da giustificare l'emanazione di una legge retroattiva, posto che lo Stato italiano aveva atteso ventiquattro anni per correggere la disparità di trattamento derivante dalla riforma previdenziale del 1982.

<sup>80</sup> I ricorrenti avevano visto rigettare le loro pretese presso l'INPS dal Tribunale di Sondrio in primo grado e non avevano proposto appello ritenendolo inutile dal momento che nel frattempo la Corte Costituzionale aveva dichiarato legittima la legge n. 296 del 2006 (legge interpretativa), con sent. n. 172 del 2008.

<sup>81</sup> C. MASCIOTTA, *Leggi interpretative e retroattività...*, op.cit., 15.

Invero, anche ammettendo che lo Stato stesse tentando di perequare una situazione che originariamente non aveva inteso creare, «cioè ristabilire il sistema pensionistico», avrebbe senza dubbio potuto farlo senza necessariamente avvalersi del ricorso alla legge retroattiva - interpretativa.

Diversamente dal precedente Maggio, il caso Stefanetti presentava, comunque, delle rilevanti novità in quanto con esso i giudici di Strasburgo accertarono la violazione dell'art.1 del Protocollo 1 che, invece, nella sentenza del 2011 era stata scartata.

In particolare la Corte EDU, dopo aver disposto che l'eliminazione di disposizioni discriminatorie e il controllo della spesa pubblica da parte dello Stato costituiscono principi fondamentali al fine di garantire la giustizia sociale e tutelare il benessere economico dello Stato, rilevava che diversamente dal caso Maggio, i ricorrenti qui affermavano di aver avuto una riduzione della pensione pari a due terzi di quanto avrebbero dovuto percepire, laddove non vi fosse stato l'intervento del Governo<sup>82</sup>.

Osservava, inoltre la Corte, che il Governo non aveva fornito informazioni sulla qualità della vita che ci si poteva ad ogni buon conto attendere, in ordine al *quantum* delle pensioni effettivamente percepite dai ricorrenti sulla base delle conclusioni fornite dal Comitato Europeo dei diritti sociali; in particolare il resoconto avanzato dal suddetto Comitato evidenziava che le somme percepite dai lavoratori elvetici sarebbero state inferiori alla media delle pensioni dei lavoratori italiani, permettendo pertanto di poter provvedere al conseguimento di generi di prima necessità.

La Corte EDU, a fronte dell'eccessivo onere a carico dei ricorrenti, senza un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco rispetto alla più volte citata sentenza Maggio, ha condannato, nel caso di specie l'Italia, anche per violazione dell'art. 1 Protocollo 1<sup>83</sup>. La Corte di Strasburgo, riconoscendo nella fattispecie in oggetto anche la violazione dell'art.1 del Protocollo 1, un *quid novi* rispetto alla sentenza Maggio, ha disposto quindi che nel caso in cui lo Stato italiano non interverrà con le misure adeguate per soddisfare i ricorrenti, sarà soggetto a una condanna senza dubbio più stringente di quanto fino ad ora disposto.

In ultimo è da rilevare che la Corte EDU è nuovamente intervenuta con la sentenza *Stefanetti v. Italia* del 1° giugno 2017, sciogliendo la riserva che aveva formulato nella decisione precedente relativa alla quantificazione dei danni scaturiti dai ricorrenti *Stefanetti e altri* per le accertate violazioni delle norme CEDU. In particolare nel caso che le autorità nazionali non provvederanno al risarcire il danno subito dai ricorrenti dopo la pubblicazione della sentenza principale, è dato adito comunque agli stessi soggetti ricorrenti, di poter nuovamente adire la Corte.

<sup>82</sup> Corte EDU, II sez., 15 aprile 2014, *Stefanetti e altri v. Italia*, 57

<sup>83</sup> Con riferimento all'art. 1 Protocollo 1 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, la Corte dichiara, invece, la manifesta infondatezza. Con riferimento a quanto dovuto ai ricorrenti per il danno subito, i giudici si sono riservati non ritenendo ancora la questione matura; il danno morale invece, viene quantificato nella sentenza. In ordine al deciso, hanno espresso opinione dissenziente due giudici, il giudice Raimondi e Lorenzo, secondo i quali, nonostante la riduzione dell'importo dovuto fosse notevole, comunque essa non era tale da privarli del tutto delle loro pensioni; inoltre, «dato l'ampio margine di apprezzamento statale nella materia pensionistica, sarebbe stata da escludere, la violazione dell'art. 1 Protocollo 1».

## 11. La sentenza della Corte Costituzionale 12 luglio 2017, n. 166

Come da attendersi, la questione delle «pensioni svizzere» non risultava ancora conclusa. A seguito, infatti della seconda condanna di Strasburgo all'Italia, la Consulta è stata nuovamente investita dalla Corte di Cassazione per verificare la costituzionalità dell'art. 1, comma 777, della legge 296 del 2006, anche se sulla base di presupposti diversi rispetto a quanto adottato nelle sentt. 19 maggio 2008, n. 172, e 19 novembre 2012, n. 264<sup>84</sup>. In particolare, la Corte nella sent. 12 luglio 2017, n. 166, è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità della norma interpretativa censurata all'art. 117, comma 1 Cost, ma in riferimento al nuovo parametro interposto di cui all'1 del Protocollo CEDU, così come è stato interpretato nella sentenza Stefanetti<sup>85</sup>.

La Corte Costituzionale ha risposto ai ricorrenti con la sent. 12 luglio 2017, n. 166<sup>86</sup> e, in questa circostanza è interessante osservare che la questione non è stata accolta, con la conseguenza che il dispositivo, anziché di infondatezza, come nelle precedenti decisioni relative alle «pensioni svizzere», risultava di inammissibilità.

Ciò evidenziato, occorre ricostruire i nodi fondamentali della sentenza in oggetto dal momento che la Corte Costituzionale, a fronte della nuova pronuncia della Corte di Strasburgo, la prima sentenza Stefanetti, con cui, com'è noto, è stata dichiarata la violazione anche dell'art. 1 del Protocollo 1 CEDU, il giudice italiano «si pone in un'ottica diversa che è quella della Corte di Strasburgo: quella della verifica dell'esistenza, o no, di una riduzione ragionevole e proporzionata della pensione»<sup>87</sup>.

In particolare la sentenza Stefanetti, evocata quale *novum* idoneo a determinare il superamento della pregressa giurisprudenza costituzionale, ha ravvisato nella norma impugnata una violazione del suddetto art. 1 Protocollo addizionale, con specifico riguardo alla posizione dei nuovi ricorrenti i quali avevano subito una decurtazione particolarmente incisiva (pari a due terzi) della pensione, cui avrebbero avuto diritto, e soprattutto più consistente rispetto a quella dei pensionati ricorrenti del caso Maggio; a questi la Corte di Strasburgo aveva riconosciuto una riduzione della pensione, quale conseguenza della norma

<sup>84</sup> In particolare con riferimento alla sent. 172 del 2008, la Corte Costituzionale aveva escluso il contrasto avanzato dalla Corte di Cassazione con gli artt. 3, comma 1 Cost., e 35, comma 4, Cost., e 38, comma 2, Cost.; con la sent. n. 264 del 2012, aveva, invece, respinto "l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art'6-paragrafo 1 - CEDU".

<sup>85</sup> La Corte di Cassazione sosteneva che con la sentenza Stefanetti i giudici di Strasburgo, nell'accertare l'incompatibilità della disposizione interpretativa/retroattiva con l'art 1 del Protocollo addizionale CEDU avevano indicato un *quid novi*, e cioè una nuova comparazione tra questa ulteriore e specifica violazione di una norma di diritto convenzionale e altri interessi costituzionalmente rilevanti nella disciplina nazionale censurata, comparazione che osserva la parte rimettente «non è offerta dalla decisione n. 264 del 2012 che piuttosto insiste come argomento rilevante sulla mancata condanna dell'Italia...», nella sentenza Maggio».

<sup>86</sup> G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica...*, op. cit., 117; C. MASCIOTTA, *Leggi interpretative e retroattività...*, op.cit., 19 ss.; F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio del legittimo affidamento...*, op. cit., 726 ss.; R. ROMBOLI, *La influenza della CEDU e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell'ordinamento costituzionale italiano*, [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2018, 634.

<sup>87</sup> G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica...*, op. cit., 117.

interpretativa in questione, non particolarmente eccessiva (molto meno della metà del dovuto) e di conseguenza non poteva dirsi violato l'art. 1 del Protocollo CEDU.

Sulla base di quanto ricostruito la Corte, nel respingere la richiesta avanzata dal remittente escluse «a chiare lettere che la sentenza Stefanetti sia omologa al caso Maggio»<sup>88</sup>; al contrario ribadiva che «la valutazione di compatibilità della norma retroattiva con l'art 1 del Protocollo 1 è strettamente legata all'entità della decurtazione».

Con la sent. 12 luglio 2017, n. 166, la Corte Costituzionale sembrerebbe dunque essersi affacciata verso l'orientamento mostrato dalla Corte EDU, individuando «l'esistenza di una più circoscritta area di situazioni in riferimento alle quali la riparametrazione delle retribuzioni percepite in Svizzera, in applicazione della censurata norma nazionale retroattiva, può entrare in collisione con gli evocati parametri convenzionali, e corrispondentemente con i precetti di cui agli artt. 3 e 38 Cost.».

Sulla base di quanto indicato, infatti, la Corte con la sentenza in oggetto è astenuta dal dichiarare la norma censurata incostituzionale in quanto ha ritenuto da escludersi che «il *novum* della sent. Stefanetti evidenzi un profilo di incompatibilità, con l'art. 1 Protocollo 1, che sia riferita, o comunque riferibile, alla disposizione nazionale in esame, in termini che ne comportino, per interposizione, il contrasto, nella sua interezza, con l'art. 117, primo comma Cost., come prospettato dal giudice a quo».

La Corte pertanto, ha riservato ad un futuro intervento del legislatore la *reductio ad legitimitatem* attraverso non solo, la definizione di quale sia la soglia minima oltre la quale la riduzione delle pensioni, come disciplinate dalla normativa, venga a ledere il diritto dei lavoratori al bene della vita, rappresentato dal credito relativo alla pensione, ma anche l'individuazione del relativo rimedio che si profili necessario per salvaguardare, eventualmente, il diritto leso. L'intervento richiesto dalla Corte al legislatore, espresso dopo aver dichiarato la questione inammissibile, si qualifica dunque, come una esortazione di intervenire in materia, perché, non sarebbe tollerabile «l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo».

## 12. Il cambiamento di rotta della Corte? La sentenza n.12 del 2018

In ordine a quanto analizzato, è di chiara evidenza che le due Corti, nel corso del tempo, abbiano avanzato posizioni non certo concordanti per il raggiungimento di un punto di equilibrio «tra gli interessi dei singoli lesi dalla normativa retroattiva e le esigenze economiche sottese all'approvazione delle stesse»<sup>89</sup>.

È interessante evidenziare che nell'imminente passato, con l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dichiarata nella sent. 12 luglio 2017, n. 166, la Corte Costituzionale ha considerato la norma interpretativa impugnata comunque legittima,

<sup>88</sup> C. MASCIOTTA, *Leggi interpretative e retroattività...*, *op.cit.*, 20 ss.

<sup>89</sup> C. DE MARTINO, *Leggi retroattive di contenimento alla spesa pubblica e giusto processo (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2018)*, in *www.consultaonline.it*, 2018, 319.

rispetto ai diritti individuali dei singoli, sebbene abbia poi successivamente costituito un punto di riflessione da parte del giudice costituzionale nei confronti delle argomentazioni avanzate dal giudice convenzionale, che hanno trovato concretezza nella sent. 30 gennaio 2018, n. 12. Una sentenza questa che, come avremo modo di analizzare, potrebbe costituire il presupposto per l'avvio di un «nuovo corso» della giurisprudenza costituzionale in quanto con essa la Corte è orientata «alla ricostruzione della fattispecie in termini di abuso processuale previo ricorso ad una sua valutazione empirica secondo figure sintomatiche dichiaratamente prese a prestito dalla giurisprudenza europea»<sup>90</sup>.

La questione rilevava particolare interesse in quanto, non solo aveva ad oggetto un tema analogo a quello delle «pensioni svizzere», ma, come avremo modo di analizzare nel corso dell'indagine, la Consulta era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma interpretativa-retroattiva in materia pensionistica, emanata mentre era in corso un procedimento sulla questione davanti alla Corte di Cassazione. Ma andiamo per ordine.

Oggetto della questione risultava nello specifico l'art. 18, comma 10, del Decreto legge, 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n.111 – norma interpretativa in materia di calcolo della quota di trattamento previdenziale dei dipendenti degli ex enti pubblici creditizi, in servizio e già collocati in quiescenza, a carico della gestione separata INPS, qualora i lavoratori si fossero avvalsi della facoltà di capitalizzare parte del trattamento pensionistico.

Una disposizione, quella oggetto del ricorso, che mostrava non solo una soluzione favorevole all'Ente previdenziale in ordine ad una lite (già definite del resto in senso avverso in primo e secondo grado), ma soprattutto mentre era già in corso un processo.

Rilevata la natura interpretativa e la conseguente retroattività della norma intervenuta nelle more del giudizio, la Corte di Cassazione decise di sollevare questione di legittimità dell'art. 18, comma 10, del Decreto legge, 6 luglio 2011, n. 98 avanzando a riguardo profili differenti.

In primo luogo, secondo quanto riferito dal remittente, la disposizione censurata risultava contrastante con gli artt. 3, 24, comma 1 Cost. e 102 Cost., perché in presenza di «un orientamento giurisprudenziale di senso opposto» la Cassazione riconosce che «la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma comporterebbe il rigetto del ricorso proposto dall'INPS»<sup>91</sup>.

Ma non solo, ad opinione della suprema Corte la disposizione denunciata, violerebbe gli artt. 24, comma 1 Cost., 102 e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, perché interferirebbe con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, inserendosi nell'amministrazione della giustizia ai fini della risoluzione di una determinata controversia (quella tra il Fondo Pensioni per il personale della ex cassa di risparmio di Torino – Banca CRT Spa ed INPS).

A fronte delle questioni sollevate dal giudice rimettente, la Corte Costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale e dichiarato, con la sentenza n. 30 gennaio

<sup>90</sup> E. MALFATTI, *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2019, 143.

<sup>91</sup> Corte Cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 12, considerato in fatto, 1.3.

2018, n. 12, l'illegittimità costituzionale della norma interpretativa impugnata in quanto considerata lesiva dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, nonché delle disposizioni che assicurano a tutti l'effettiva tutela giurisdizionale dei propri diritti<sup>92</sup>.

Il primo profilo di interesse della sentenza in oggetto riguarda il fatto che la Corte abbia accolto la questione in quanto ha ritenuto che l'intervento legislativo compiuto dal Governo, benché operato attraverso una regola formalmente astratta, risultasse chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso, in senso del tutto favorevole all'INPS.

In particolare, il giudice delle leggi dopo aver indicato che la scelta adottata dal legislatore di interferire sul procedimento in corso attraverso l'emanazione di una legge importava il divieto di risolvere specifiche controversie, pena altrimenti la violazione dei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario, finalizzati alla tutela dei diritti e degli interessi legittimi, rilevò anche quello di immettere nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare*, che in quanto tale, violava la parità delle parti in causa, determinando lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco.

Questo, ad opinione della Corte risultava confermato da altri elementi attinenti, non solo alla tempistica dell'intervento legislativo, posto che la norma interpretativa entrava in vigore a distanza di ventuno anni dall'adozione della norma interpretata e quindi da quando era stato, per la prima volta presentato dubbio interpretativo a riguardo; ma anche dal fatto che era stata predisposta una relazione tecnica al disegno di conversione in legge del decreto legge n. 98 del 2011, nella quale era espressamente affermato che la disposizione interpretativa in oggetto era finalizzata a confermare l'interpretazione adottata dalla prassi amministrativa dell'INPS.

Con la sentenza in oggetto la Corte Costituzionale mostrò dunque un diverso approccio, e di conseguenza un cambiamento di rotta su una questione, quale quella della retroattività di norme interpretative, da cui da tempo argomentava in modo alquanto acceso e conflittuale con Strasburgo<sup>93</sup>. Partendo dalla considerazione che la retroattività costituisca nel nostro sistema un valore fondamentale di civiltà giuridica che non trova, come è noto riconoscimento in ambito costituzionale, se non nel divieto prescritto a riguardo in materia penale ex art. 25 Cost., la Corte riferì che non può essere consentito al legislatore di risolvere specifiche controversie, pena altrimenti la violazione dei rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti, di riguardo, la tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Ma non solo. Ciò che senza dubbio rilevò nella sentenza *de quo* e che ne costituì il nodo fondamentale perché andò ad evidenziare il riavvicinamento fra Consulta e Corte EDU, riguardò in particolare il fenomeno della retroattività legislativa. Se a Strasburgo

<sup>92</sup> A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa e materia civile: Corte Costituzionale e Corte EDU parlano la stessa lingua?*, in [www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it), Osservatorio costituzionale, 2, 2018.

<sup>93</sup> C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Napoli, 2018. In questo volume è possibile rintracciare i contributi di M. BIGNAMI, *La Corte EDU e le leggi retroattive*, 54 ss.; V. MANES, *Retroattività, diritto e processo penale*, 129 ss.; C. DI MARTINO, *Il legittimo affidamento nel bilanciamento della Corte Costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di retroattività legislativa*, 186 ss.; L. DE GRAZIA, *La retroattività possibile...*, op. cit., 131 ss.

l’emanazione di una legge con effetto *ex tunc* è qualificata come illegittima interferenza nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito di un processo, diversamente, invece, per il giudice costituzionale, l’emanazione di una legge retroattiva costituisce una facoltà attribuita al legislatore, «salvo prova contraria»<sup>94</sup>.

Il diverso modo di intendere il concetto di retroattività dipende ad ogni buon conto dal posto occupato dalle due Corti nei rispettivi sistemi: l’una, la Corte EDU, «giudice dei diritti individuali tutelati casisticamente», l’altra, quella costituzionale, «giudice delle leggi chiamato ad una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti della norma retroattiva». Cosicché, quando oggetto di giudizio sono state leggi retroattive, specie di interpretazione autentica, come abbiamo avuto modo di analizzare, il diverso modo di intendere delle due Corti si è mostrato nella sua pienezza. La sent. n. 30 gennaio 2018, n. 12, ha segnato, come anticipato, dunque un avvicinamento tra Roma e Strasburgo pur muovendo però da punti di vista differenti. In particolare la Corte italiana, allontanandosi dal concetto di retroattività del diritto in senso oggettivo, è approdata ad una valutazione del concetto in esame non più «nell’orbita della certezza del diritto», ma piuttosto in quella di tutela dei diritti individuali. Questo risulta evidente nel fatto che la Consulta, dunque, abbandonando la teoria del bilanciamento fondata sui principi generali e oggettivi, ha accolto e valorizzato in modo senza dubbio più stringente il tracciato della Corte EDU e ha utilizzato l’art. 6 CEDU quale parametro interposto con l’art. 117, comma 1, Cost., per ricostruire la fattispecie in esame, in termini di abuso processuale.

In conclusione è da evidenziare che la Corte Costituzionale, nel rispondere all’Avvocatura dello Stato, ha rilevato pertanto la mancanza di alcun motivo imperativo di interesse generale che potesse considerarsi idoneo a giustificare l’intervento retroattivo del legislatore. Si legge nella sentenza, che l’emanazione della norma interpretativa contestata sarebbe stata finalizzata all’ottenimento di un risparmio di spesa per la finanza pubblica, anche se la Corte replica che i costi del contenzioso con il Fondo Pensioni per il Personale ex Cassa di risparmio di Torino – Banca CRT Spa – sia di quello in atto relativo al periodo dal 1° gennaio 1991 al 31 gennaio 2007, sia di quello che potrebbe essere instaurato dal Fondo nel periodo successivo «non risultano tali da incidere in modo significativo sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sugli equilibri della finanza pubblica». Ma, a questo la Corte ha ritenuto opportuno inserire una precisazione con cui la Corte EDU, già nel 2006<sup>95</sup>, «ha escluso che una misura di carattere finanziario possa integrare un motivo imperativo di interesse generale quando il suo impatto sia di scarsa entità».

La Corte Costituzionale, infatti, con la sentenza in oggetto, ha accertato la lesione da parte del legislatore con la norma interpretativa *de quo* del parametro costituzionale di cui all’art. 117, comma 1 Cost, in riferimento a quello interposto di cui all’art. 6 CEDU. Una novità fondamentale nell’argomentare della Corte che, se non avesse indicato le misure

<sup>94</sup> La dizione è presa da A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa e materia*, op. cit., 5. Sul punto si veda M. CARTABIA, Corte Costituzionale e Corte europea. Alla ricerca di nuovi vettori giurisdizionali, in C. PADULA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell’uomo. Quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Napoli, 2016, 242.

<sup>95</sup> Corte EDU, sent. *Cabourdin v. Francia del 2006*.

economiche derivanti dalla legge interpretativa di «scarsa entità», con questa decisione avrebbe costituito un precedente, senza dubbio alcuno. La Corte dunque ha scelto dando ragione ai ricorrenti, ma sulla base di valutazioni di impatto economico sul bilancio dello Stato, piuttosto che su ragioni di carattere prettamente giuridiche.

### **13. La sentenza della Corte Costituzionale 12 luglio 2019, n.174. La questione di legittimità di leggi interpretative che agiscono su procedimenti pendenti.**

In linea con la sent. n. 30 gennaio 2018, n. 12, si inserisce la sent. 12 luglio 2019, n.174<sup>96</sup> con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.7, commi 28, 29 e 30 della Regione Friuli Venezia Giulia, 29 dicembre 2015, n. 33 (collegata alla manovra di bilancio 2016 -2018). La disposizione oggetto del giudizio offriva, come riferisce la Corte, 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 suddetta.

La normativa oggetto di giudizio della Corte impediva di computare, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, il servizio di lavoro di diritto privato prestato a tempo determinato, da alcuni dirigenti assunti dalla stessa Regione.

La questione, sollevata dalla Corte di appello di Trieste con ordinanza 10 maggio 2018, prospettava che le disposizioni censurate si ponessero in contrasto con gli artt. 3, comma 1 e 2 Cost., con l'art. 35 Cost., comma 1, con l'art. 36, comma 1 Cost., con l'art. 38, commi 2 e 4 Cost. e con l'art 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

La Corte, pertanto, nel giudizio principale, scartate tutte le altre censure avanzate dalla parte rimettente, decideva di soffermarsi nello specifico sull'incidenza retroattiva che contraddistingue la normativa in oggetto ed in particolare sulla censura avanzata dal legislatore friulano in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ritenuto assorbente rispetto agli altri parametri di legittimità avanzati dal contraente, la Corte, nell'affrontare la questione in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., si allinea con quanto precedentemente disposto con il precedente del 2018, anche se, con la decisione in oggetto il giudice ricorrente affianca all'art. 6 CEDU quello del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1 e 2 Cost.; due profili di censura questi inscindibilmente connessi nel sindacato sulle leggi retroattive data «la corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo».

Come già tracciato nella n. 30 gennaio 2018, n. 12, la Corte nella sentenza *de quo* dichiara dunque l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata evidenziando che «le previsioni sull'indennità di buonuscita, presentate come enunciazione di una regola astratta,

<sup>96</sup> A. SEVERINI, *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*, in [www.associazioneanadecostituzionalisti.it](http://www.associazioneanadecostituzionalisti.it), Osservatorio Costituzionale, 6, 2019.

si rivolgono in realtà ad una platea circoscritta di destinatari e sono inequivocabilmente preordinate a definire l'esito di uno specifico giudizio».

La Corte, pertanto, affrontando la questione dal punto di vista concreto, conferma il tracciato avviato nel 2018, nel quadro di un percorso evolutivo del giudice interno verso quello convenzionale.

La Consulta con questa sentenza accoglie le indicazioni fornite da Strasburgo al fine di «arginare» il legislatore italiano da possibili abusi e condotte non perfettamente corrette nei confronti dei consociati.

Questo stato dei rapporti risulterà fino a quando, nel caso di specie, l'incidenza della spesa per l'erario dello Stato risulterà alquanto limitata e tale da costituire, senza problemi, un precedente. Quando invece i giudici costituzionali si troveranno a dover affrontare questioni di portata economica alquanto significative ed elevate per le casse dello Stato, sarà allora da valutare, se questo precedente, come quello del 2018, potranno considerarsi precedenti vincolanti per porre fine al consolidato dissenso nei confronti del diritto convenzionale e aprire invece, un possibile dialogo nel rapporto tra le due Corti.