



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. I
(ESTRATTO)

CARLA DI MARTINO

**LEGGI RETROATTIVE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA
PUBBLICA E GIUSTO PROCESSO
(A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE N. 12 DEL 2018)**

27 APRILE 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Carla Di Martino*

**Leggi retroattive di contenimento della spesa pubblica e giusto processo
(a margine della [sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2018](#))**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. – Il caso e l’ordinanza di rimessione. – 3. La pronuncia della Corte costituzionale. – 4. La giurisprudenza della Corte EDU: le ragioni finanziarie dello Stato possono costituire motivi imperativi di interesse generale? – 5. Le pronunce della Corte EDU che riguardano l’Italia. – 6. La giurisprudenza costituzionale in materia. – 7. La giurisprudenza costituzionale in materia. – 8. Quando la Corte costituzionale dichiara espressamente che i motivi finanziari prevalgono sugli interessi individuali. – 9. Conclusioni.

Abstract: The essay is about limits imposed to the legislature to enact retroactive statute law in “civil matters”. It tackles the dichotomy existing between the European Court of Human Rights’ and the Italian Constitutional Court’s jurisprudence on the theme.

The first one has repeatedly ruled that the legislature is not prevented from regulating, through new retrospective provisions, rights derived from the laws in force. Nevertheless, the principle of the rule of law and the notion of a fair trial enshrined in Article 6 of the European Convention of Human Rights preclude, except for compelling public-interest reasons, interference by the legislature with the administration of justice designed to influence the judicial determination of a dispute. Statutory pension regulations are liable to change and a judicial decision cannot be relied on as a guarantee against such changes in the future, even if such changes are to the disadvantage of certain welfare recipients. However, the State cannot interfere with the process of adjudication in an arbitrary manner.

Differently, the Italian Constitutional Court tends to recognize the possibility for the legislature to enact retroactive statute law, if it is sufficiently justified under the reasonableness standard.

1. Introduzione

Non è un mistero come in tempi recenti – e, in special modo, nell’ultimo decennio – la retroattività legislativa sia stata utilizzata dal legislatore come “strumento per fronteggiare la crisi economica”. Si è assistito, invero, ad una proliferazione di norme retroattive – *rectius* di norme interpretative – deputate a risanare il bilancio statale; specie di quelle intervenienti nelle materie pensionistica e tributaria¹. Ciò a discapito della garanzia del principio della certezza e della sicurezza dei rapporti preteriti; e con la lesione di diritti e aspettative degli individui – frustrati dall’inaspettata applicazione delle nuove regole di diritto a fattispecie che avevano posto in essere durante la vigenza di un diverso assetto regolatorio.

È accaduto, dunque, sempre più spesso che, sotto l’egida del principio di corrispondenza tra risorse disponibili e prestazioni erogate dallo Stato, il legislatore adottasse norme retroattive ai soli fini di procurare alle casse erariali (o di altri enti pubblici) un aumento delle entrate di bilancio ovvero una diminuzione delle spese.

* Dottoranda di ricerca in Pluralismi giuridici: prospettive antiche ed attuali presso l’Università degli Studi di Palermo.

¹ Sulla retroattività legislativa in materia tributaria, cfr. F. AMATUCCI, *L’efficacia nel tempo della norma tributaria*, Milano, 2005. F. AMATUCCI, *Principi e nozioni di diritto tributario*, Torino, 2013. F. AMATUCCI, *Retroattività della norma tributaria in ambito comunitario e tutela del contribuente*, in *Rass. trib.*, 2010, 326 ss. G. AZZARITI, *Il principio dell’irretroattività della legge e i suoi riflessi di carattere costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1955, 622 ss. F. BATISTONI FERRARA, *Tutela dell’affidamento e indisponibilità dell’obbligazione tributaria*, in *Corr. trib.*, 2007, 3341 ss. V. CAIANIELLO, *La retroattività della norma tributaria*, Napoli, 1981. E. DELLA VALLE, *L’affidamento nella certezza del diritto tributario*, Roma, 1996. V. MASTROIACOVO, *I limiti alla retroattività nel diritto tributario*, Milano, 2006. V. MASTROIACOVO, *L’efficacia della norma tributaria nel tempo*, in *Statuto dei diritti del contribuente* (a cura di A. FANTOZZI – A. FEDELE), Milano, 2005, 93 ss. A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisioni con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, in *Quaderni Nomos*, 1, 1989. A. VICINI RONCHETTI, *Legge interpretativa e legge retroattiva: note minime alle modifiche recate al decreto Irap dalla legge di stabilità per il 2014*, in *Riv. dir. trib.*, 2014, 465 ss. G. ZIZZO, *Riflessioni in tema di tecnica legislativa e norma tributaria*, in *Rass. Trib.*, 1988, I, 185 ss.

In alcune occasioni, poi, il beneficio economico ottenuto a mezzo della approvazione della norma retroattiva derivava dalla definizione del contenzioso giudiziario instauratosi tra lo Stato (ovvero un altro ente pubblico) e un privato cittadino – ed in cui quest’ultimo rivendicava il proprio diritto a prestazioni che la parte pubblica avrebbe dovuto erogare. Sfruttando la idoneità delle norme retroattive a mutare le regole applicabili a procedimenti giurisdizionali in corso, il legislatore assicurava al soggetto pubblico l’esito vittorioso della lite, evitandogli le spese della soccombenza, ma conseguentemente irrimediabilmente compromettendo la posizione del privato nel procedimento giurisdizionale. In tal modo, i singoli non solo venivano lesi nella loro sfera giuridico-patrimoniale, ma risultavano altresì spogliati del diritto di difendere i propri interessi nei giudizi dei quali erano parte.

La sfida che la Corte costituzionale, allora, si è trovata a dover fronteggiare è quella di contemperare – e trovare un punto di equilibrio tra – gli interessi individuali lesi dalle normative retroattive e le esigenze economiche sottese all’approvazione delle stesse. Evidentemente, un problema di non semplice soluzione.

Se si guarda alla giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema – escludendo, momentaneamente, la pronuncia che in questo contributo si è inteso annotare – sembra emergere un indirizzo teso a privilegiare l’“utilità concreta delle norme retroattive”, che non vengono dichiarate costituzionalmente illegittime quando, pur ledendo diritti individuali, producono effetti positivi sulla finanza nazionale. Un bilanciamento, allora, teso più alla protezione delle istanze statali che di quelle individuali.

Tale risultato pare essere stato ottenuto in due modi. Per un verso, attraverso la giustificazione dell’adozione della norma interpretativa con il solo riferimento alla sua funzione tipica – quella di chiarire il senso di altre disposizioni. In altri termini, in molte pronunce, la Corte costituzionale ha considerato la “natura effettivamente esegetica” della norma quale unica sufficiente condizione di legittimazione della sua adozione, ma anche della sua interferenza con lo svolgimento dei giudizi in corso. Volendo massimamente sintetizzare il ragionamento della Corte: data l’esistenza di un dubbio interpretativo (attuale o potenziale) e posta l’interpretatività della norma, è ritenuto ragionevole che questa trovi applicazione alle liti pendenti, indipendentemente dalla frustrazione dei diritti dei singoli².

D’altro canto, in assenza di un contrasto giurisprudenziale, ha considerato la norma interpretativa ugualmente costituzionalmente legittima, perché idonea a soddisfare interessi prevalenti (quelli di natura finanziaria) rispetto alle istanze (individuali) lese³. In queste ultime occasioni, dunque, l’assenza di un dubbio interpretativo non inficia la legittimità costituzionale della norma; e le esigenze pubbliche di finanza statale sono ritenute prevalenti rispetto agli interessi dei privati.

Mantenendo questa linea di pensiero, la Consulta è arrivata a scontrarsi con la Corte europea dei diritti umani, chiamata a pronunciarsi sul tema della retroattività legislativa “convenzionalmente ammissibile”, da individui che, sentitisi lesi dall’adozione di una norma retroattiva, ritenevano di non aver trovato adeguata tutela dinanzi le autorità giurisdizionali interne.

I giudici di Strasburgo, com’è noto, hanno costantemente escluso che l’assenza di un generale divieto di retroattività legislativa nel testo convenzionale possa interpretarsi nel senso di consentire ai legislatori nazionali l’adozione di norme retroattive senza limiti. Ed a tal proposito hanno sempre ribadito che *solo in linea di principio* nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile con nuove disposizioni dalla portata retroattiva diritti risultanti da leggi in vigore⁴.

Invero, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo

² Cfr. ad esempio, le [sentt. nn. 132 del 2016](#); [127 del 2015](#); [227 del 2014](#); [15 del 2012](#); [257 del 2011](#); e l’[ord. n. 321 del 2008](#).

³ Cfr. ad esempio, le [sentt. nn. 166 del 2017](#); [264 del 2012](#); [1 del 2011](#); [311 del 2009](#); [234 del 2007](#); [172 del 2008](#).

⁴ Sentt. 11 dicembre 2012, 11 febbraio 2010, Javauge c. Francia; Tarbuk c. Croazia; 11 dicembre 2012, De Rosa c. Italia; 14 febbraio 2012, Arras c. Italia; 25 novembre 2010, Lilly France c. Francia; 21 giugno 2007, SCM Scanner de l’Ouest Lyonnais c. Francia.

nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia. L'esigenza della parità delle armi, infatti – garantita implicitamente dall'art. 6 della Convenzione, nella misura in cui questo tutela l'equità nell'esame di ogni causa pendente dinanzi un'autorità giurisdizionale (c.d. *fair hearing*) – implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte. E tale istanza non può che rimanere frustrata nell'ipotesi in cui a decidere soccombenza e vittoria della lite sia una norma retroattiva, la cui applicazione ai fatti di causa risultava imprevedibile per le parti processuali, all'atto del promovimento della controversia⁵.

Con specifico riguardo alla valutazione degli interessi di natura finanziaria posti a giustificazione dell'adozione delle norme retroattive, la Corte EDU si è mostrata restia a considerarli sufficienti per legittimare la lesione della previsione convenzionale di cui all'art. 6 della Cedu. Più esattamente, ha riconosciuto che ragioni di natura economica non possano tendenzialmente integrare motivi imperativi di interesse pubblico, a meno che non abbiano rilievo tale da garantire l'equilibrio dell'intero sistema finanziario.

Dunque, una divergenza di orientamenti massimamente avvertita, quella tra Corte costituzionale e Corte di Strasburgo, in tema di rilevanza degli interessi finanziari dello Stato ai fini della giustificazione dell'adozione di norme retroattive che ledono diritti individuali e interferiscono con l'amministrazione della giustizia. Divergenza che ha, per altro, condotto all'adozione di pronunce di segno diametralmente opposto nei famosi casi riguardanti norme interpretative intervenute, per un verso, per definire le modalità di calcolo dell'anzianità da riconoscere al personale amministrativo, tecnico e ausiliario, transitato presso l'amministrazione scolastica statale (c.d. caso Agrati o caso personale ATA); e per altro per definire i criteri di liquidazione da parte dell'INPS delle pensioni degli italiani che avevano prestato la propria attività lavorativa in Svizzera (c.d. caso Maggio o caso pensioni svizzere)⁶. Da un lato, la Corte costituzionale ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate; dall'altro, la Corte EDU ha accolto i ricorsi presentati e condannato lo Stato italiano⁷.

In questo contesto, emerge la [sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2018](#) – pronuncia che in questo contributo si è inteso annotare.

Con tale decisione, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 18, c. 10, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella l. 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 siano avvalsi della facoltà di capitalizzare parte del trattamento pensionistico.

⁵ Sentt. 25 marzo 2014, Biasucci c. Italia; 12 giugno 2007, Ducret c. Francia; 16 aprile 2007, Chiesi c. Francia; 9 aprile 2007, Arnolin c. Francia; 18 aprile 2006, Vezon c. Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia; 10 ottobre 2000, Anagnostopoulos c. Grecia; 28 ottobre 1999, Grande Camera, Zielinsky, Pradal e Gonzales c. Francia; 22 ottobre 1997, Papageorgiou c. Grecia.

⁶ Rispettivamente l'art. 1, c. 777, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 e l'art. 1, c. 218, della l. 23 dicembre 2005, n. 266.

⁷ Cfr. 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; M. BIGNAMI, *La Corte EDU e le leggi retroattive*, in *Questione Giustizia*, 13 settembre 2017; F. BILANCIA, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. cost.*, 2012, 4235; S. FOÀ, *Un conflitto d'interpretazione tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: leggi di interpretazione autentica e motivi imperativi di interesse generale*, in [Federalismi.it](#), n. 15/2011; M. MASSA, *Agrati, Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 14 giugno 2011; G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive e possibili ragioni della loro incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2012, 1072, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, 68 ss; R. ROMBOLI *Nota a Corte cost.*, sent. n. 264/2012, in *Foro it.*, 2013, 22. A. RUGGERI, *Ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica e domani? (a margine di Corte EDU 7 giugno 2011, Agrati e altri c. Italia)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 14 giugno 2011; A. VALENTINO, *Ancora sulle leggi di interpretazione autentica: il contrasto tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale sulle cc.dd. "pensioni svizzere"*, in [Osservatorio costituzionale AIC](#), 2013, 5 ss.

Nel caso, i giudici delle leggi hanno rilevato che l'unico intento del legislatore – sotteso all'adozione della norma di interpretazione autentica – fosse quello di decidere l'esito della specifica controversia nell'ambito della quale era stata sollevata questione di legittimità costituzionale; ed evitare allo Stato le spese della soccombenza. Dette ragioni – di natura puramente economica – però, ad avviso della Consulta, non potevano considerarsi *di rilievo tale* da costituire motivi imperativi di interesse generale. Pertanto, non potevano dirsi sufficienti a legittimare la lesione 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.

A ben vedere, e per quanto in questa sede rileva, sottesa alla decisione della Corte costituzionale è la convinzione che non ogni ragione di finanza pubblica statale è idonea ad integrare motivi imperativi di interesse generale; ma solo quelle “di non scarsa entità”.

Tale conclusione, a primo impatto, sembrerebbe mostrare un avvicinamento dell'indirizzo costituzionale rispetto a quello europeo; ed infatti, la Corte costituzionale non fa che dichiarare l'incostituzionalità di una norma interpretativa intervenuta per decidere l'esito di giudizi pendenti e giustificata da un interesse finanziario statale, giudicato insufficiente.

La tesi che però si intende sostenere in questo contributo è che, in realtà, il procedimento logico-argomentativo seguito dalla Consulta per giungere a tale decisione ed esplicitato in motivazione non faccia che rimarcare l'opposto angolo visuale delle due Corti. Invero, i giudici costituzionali affermano la necessità che i motivi di natura finanziaria non abbiano scarsa entità affinché siano idonei a legittimare l'intervento del legislatore nell'amministrazione della giustizia; quando invece, secondo costante giurisprudenza europea, può dirsi sorretta da motivi imperativi di interesse generale l'adozione di norme retroattive che “*impattano in modo rilevante*” con l'economia del Paese. I giudici di Strasburgo, dunque, richiedono non la semplice “non scarsa entità” della ragione economica, ma al contrario, per così dire, la “massima rilevanza” dell'interesse finanziario.

Appare dunque confermata e non smentita l'idea secondo la quale se per la Corte costituzionale le leggi retroattive di contenimento della spesa pubblica sono tendenzialmente costituzionalmente ammissibili; per la Corte di Strasburgo, esse sono in linea generale convenzionalmente inammissibili.

La sentenza oggetto del presente contributo, intesa nel senso che si è appena detto, allora, non fa che rimarcare la scelta delle Corti di procedere con quel “doppio monologo tra soggetti che parlano lingue diverse”⁸; e di non intraprendere, invece, la (preferibile) strada del dialogo.

2. Il caso e l'ordinanza di rimessione

L'ordinanza di rimessione è emessa dalla Corte di Cassazione, sezione lavoro, nel procedimento civile promosso da I.N.P.S. – Istituto nazionale della previdenza sociale contro il Fondo pensioni per il personale ex Cassa di risparmio di Torino.

L'Istituto aveva presentato ricorso avverso la sentenza del 1° febbraio 2010 della Corte d'appello di Torino che confermava la condanna, resa dal giudice di primo grado, alla rifusione in favore del Fondo della quota di pensione da questo erogata in forma capitalizzata all'atto del pensionamento dei soggetti interessati.

Il caso, più esattamente, verteva sul calcolo della quota di pensione di pertinenza della gestione speciale INPS per il personale in quiescenza degli enti creditizi privatizzati; e, segnatamente, su come andavano applicate le aliquote di cui alla tabella allegata al D.lgs. 357 del 1990, nelle ipotesi in cui i dipendenti si fossero avvalsi della facoltà di capitalizzare parte della pensione all'atto del collocamento a riposo; se sull'importo effettivamente erogato ovvero su quello “ideale” che sarebbe stato corrisposto se il soggetto non avesse chiesto ed ottenuto la capitalizzazione.

⁸ M. MASSA, *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, cit.; 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*, in [Diritti Comparati](#), 14 dicembre 2012.

La Corte territoriale aveva applicato il disposto di cui all'art. 3, c. 2, del decreto legislativo 20 novembre 1990 n. 357, a norma del quale *“la gestione speciale assume a proprio carico, per ciascun titolare di trattamento pensionistico in essere all'entrata in vigore della legge 30 luglio 1990 n. 218, la quota del trattamento stesso determinata secondo le misure percentuali indicate nella tabella allegata al presente decreto”*. Ed aveva ritenuto di dover dare continuità alla pronuncia dei giudici di legittimità n. 1093 del 20 gennaio 2006, secondo cui la gestione speciale era tenuta ad assumere a proprio carico la percentuale di cui alla tabella allegata al decreto legislativo n. 357 del 1990, riferita al *“trattamento pensionistico complessivo”*, goduto dai pensionati con decorrenza anteriore all'entrata in vigore della l. n. 218 del 1990, compresa nel medesimo la quota di pensione già eventualmente erogata in forma capitale ai pensionati che l'avessero richiesta, secondo la facoltà statutariamente prevista.

L'INPS aveva considerato errata detta interpretazione ed aveva presentato ricorso dinanzi i giudici di legittimità. Sulla base del disposto secondo cui in funzione della prevista trasformazione del Fondo in questione da sostitutivo in integrativo, lo stesso istituto avrebbe dovuto assumere a suo carico per ciascun titolare una quota del trattamento pensionistico *“in essere”* all'entrata in vigore della l. n. 218/1990. Pertanto, l'INPS aveva evidenziato che il calcolo della quota da porre a carico della gestione speciale avrebbe dovuto essere effettuato con riguardo all'importo della pensione corrente, ossia concretamente erogata in rendita, non comprensiva della quota capitalizzate.

Nelle more dei termini per il ricorso in Cassazione, veniva approvata la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 18, c. 10, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella l. 15 luglio 2011, n. 111, recante interventi in materia previdenziale. Questa disponeva che *“l'art. 3, c. 2, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, si interpreta nel senso che la quota a carico della gestione speciale del trattamento pensionistici in essere alla data di entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218, va determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento pensionistico effettivamente corrisposto dal fondo di provenienza alla predetta data, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale”*. Confortava quindi l'interpretazione data dall'Istituto; e la sua applicazione nel giudizio in corso avrebbe comportato la definitiva soccombenza del Fondo Pensioni.

La Corte di Cassazione, dunque, decideva di sollevare ex officio questione di legittimità costituzionale. Nell'ordinanza di rimessione, rilevava, anzitutto, il difetto di una situazione di oggettiva incertezza nell'interpretazione ed applicazione della regola di diritto di cui alla disposizione interpretata autenticamente. Ed infatti, a detta dei giudici di ultima istanza, esisteva una prassi applicativa relativa alla norma interpretata, nel senso di considerare l'intero trattamento pensionistico, a prescindere dalla richiesta capitalizzazione. Sicché avrebbe potuto ritenersi esistente un *“diritto vivente”* di segno contrario al contenuto normativo della disposizione interpretativa. Da ciò, la conseguente denuncia del superamento dei limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi individuati dalla Corte costituzionale e da questa ritenuti a presidio di fondamentali valori di civiltà giuridica. Principi posti – a detta della Cassazione – a loro volta a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali: il principio generale di ragionevolezza –ridondante nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nel soggetto quale principio connaturato allo stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate ai poteri giudiziario.

In aggiunta, a detta della Corte di Cassazione, avrebbe dovuto considerarsi che l'ambito di efficacia soggettivo della norma risultasse di fatto limitato al solo Fondo resistente. Difettando la norma di portata generale ed essendo, quindi, mirata ad intervenire in senso modificativo sulla condizione giuridica dell'unico soggetto destinatario, per di più in concomitanza del contenzioso con l'I.N.P.S., sarebbe risultata evidente l'interferenza con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Da tali premesse, nell'ordinanza di rimessione veniva denunciata la violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 24, c. 1, 102 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

3. La pronuncia della Corte costituzionale

Come si anticipava nell'introduzione la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata. Il ragionamento della Consulta si snoda in tre passaggi.

Anzitutto, i giudici delle leggi, ricostruendo il quadro normativo nell'ambito del quale veniva ad inserirsi la disposizione di interpretazione autentica, hanno chiarito che questa interveniva in assenza di un contrasto interpretativo avente ad oggetto la disposizione interpretata. Ed infatti, in una prima fase immediatamente successiva all'adozione dell'art. 3, c. 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, era effettivamente emerso un problema interpretativo riguardante i casi in cui i titolari di trattamento pensionistico in essere all'entrata in vigore della l. n. 218 del 1990 si fossero avvalsi della facoltà – prevista da alcuni dei soppressi regimi esclusivi o esonerativi – di capitalizzare parte della pensione all'atto del collocamento a riposo. In particolare, sorse il dubbio se, in tali casi, la quota posta a carico della gestione speciale dovesse essere determinata applicando le percentuali indicate nella tabella allegata al d.lgs. n. 357 del 1990 all'importo del trattamento pensionistico effettivamente erogato dal regime esclusivo o esonerativo di provenienza al momento dell'entrata in vigore della l. n. 218 del 1990 (senza considerare, quindi, quanto già capitalizzato), oppure all'importo, "ideale" o "teorico", che sarebbe stato corrisposto dallo stesso regime se l'interessato non avesse, a suo tempo, chiesto e ottenuto la capitalizzazione. Ma tale questione era stata risolta con un indirizzo della giurisprudenza di legittimità, espresso dapprima con la sentenza 20 gennaio 2006, n. 1093, quindi consolidatosi nella giurisprudenza successiva. Sulla scorta di una lettura ritenuta conforme alla l. di delegazione n. 218 del 1990 – in particolare, al criterio direttivo per cui la quota di pensione di pertinenza della gestione speciale dell'INPS andava determinata con riferimento al trattamento complessivamente erogato (art. 3, c. 3, lett. a) – la Corte di Cassazione aveva tratto dall'art. 3, c. 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 la regola secondo la quale la gestione speciale fosse tenuta ad assumere a proprio carico, nella prevista misura percentuale, anche la parte dei trattamenti pensionistici eventualmente già liquidata in forma capitale (in quanto compresa nel trattamento complessivamente erogato).

In secondo luogo, guardando l'ambito soggettivo di applicazione della norma interpretativa, i giudici costituzionali hanno notato che "l'intervento legislativo operato dal Governo con l'art. 18, c. 10, del d.l. n. 98 del 2011, ancorché attuato mediante una regola formalmente astratta, risulta chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso tra il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa e l'INPS, in senso favorevole a tale ente pubblico previdenziale".

La preordinazione alla risoluzione della controversia in corso sarebbe emersa non solo – a detta della Consulta – dalla tempistica dell'intervento legislativo di dichiarata interpretazione autentica (la norma interpretativa entrava in vigore a distanza di venti anni dall'adozione della norma interpretata e quindi dal sorgere del dubbio esegetico); ma anche dalla relazione tecnica allegata al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 98 del 2011 (S. 2814, nella quale si sarebbe affermato espressamente come la disposizione interpretativa fosse finalizzata a confermare l'interpretazione adottata dalla prassi amministrativa dell'INPS).

Infine, la Corte costituzionale ha rilevato l'insussistenza di alcun motivo imperativo di interesse generale idoneo a legittimare l'intervento retroattivo del legislatore. Sul punto, si legge in sentenza che la norma interpretativa sarebbe stata finalizzata all'ottenimento di un risparmio di spesa per le casse erariali; ma i costi del contenzioso con il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa – sia di quello in atto, relativo al periodo dal 1° gennaio 1991 al 31 dicembre 2007 (pari a circa 45 milioni di euro, come si evince dalla sentenza della Corte d'appello di Torino), sia di quello che potrebbe essere instaurato dal Fondo per il periodo successivo – non avrebbero potuto ritenersi tali da incidere in modo significativo sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sugli equilibri della finanza pubblica.

La Corte costituzionale ha aggiunto: “la Corte EDU ha escluso che una misura di carattere finanziario possa integrare un motivo imperativo di interesse generale quando il suo impatto sia di scarsa entità”. Ed il richiamo è alla sentenza Cabourdin (della quale si parlerà *infra* – par. 3). Dunque, essendo di scarsa entità le ragioni economiche poste a fondamento della norma esegetica, la Consulta ha accertato la lesione del parametro costituzionale di cui all’art. 117, in riferimento a quello convenzionale interposto di cui all’art. 6 CEDU, ed ha accertato la violazione 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.

4. La giurisprudenza della Corte EDU: le ragioni finanziarie dello Stato possono costituire motivi imperativi di interesse generale?

L’argomentazione della Corte – ed il rilievo della necessaria “non scarsa entità” delle ragioni di interesse economico statale addotte a giustificazione della adozione di norme retroattive, lesive del principio del giusto processo – come si diceva, dimostra ancora una volta la lontananza dell’indirizzo costituzionale sul tema, rispetto a quello elaborato dalla Corte EDU ed il diverso angolo visuale dal quale i giudici delle leggi italiani guardano al “fenomeno” delle leggi retroattive di contenimento della spesa pubblica.

Com’è noto, è nella sentenza resa per il caso *Dombo Beheer*⁹, che la Corte di Strasburgo introduce per la prima volta l’idea che un processo si può svolgere equamente solo se il legislatore non interviene per mutare le regole di diritto applicabili e squilibrare la posizione delle parti processuali. Si legge in pronuncia: *the requirements inherent in the concept of "fair hearing" are not necessarily the same in cases concerning the determination of civil rights and obligations as they are in cases concerning the determination of a criminal charge. This is borne out by the absence of detailed provisions such as paragraphs 2 and 3 of Article 6 (art. 6-2, art. 6-3) applying to cases of the former category. Thus, although these provisions have a certain relevance outside the strict confines of criminal law, the Contracting States have greater latitude when dealing with civil cases concerning civil rights and obligations than they have when dealing with criminal cases. Nevertheless, certain principles concerning the notion of a "fair hearing" in cases concerning civil rights and obligations emerge from the Court's case-law. Most significantly, for the present case, it is clear that the requirement of "equality of arms", in the sense of a "fair balance" between the parties, applies in principle to such cases as well as to criminal cases. The Court agrees with the Commission that as regards litigation involving opposing private interests, "equality of arms" implies that each party must be afforded a reasonable opportunity to present his case - including his evidence - under conditions that do not place him at a substantial disadvantage vis-à-vis his opponent. It is left to the national authorities to ensure in each individual case that the requirements of a "fair hearing" are met.*

In quella occasione, i giudici di Strasburgo dovevano decidere del ricorso presentato da una società a responsabilità limitata che riteneva di essere stata lesa dall’applicazione di una norma retroattiva in corso di processo; norma secondo la quale non avrebbe potuto deporre testimonianza alcun soggetto che fosse da considerarsi identificabile con la persona giuridica, parte in senso formale o sostanziale di un procedimento giurisdizionale. La società, infatti, avrebbe dovuto dimostrare l’esistenza di un accordo non scritto concluso con la banca, negozio di cui erano a conoscenza esclusivamente due individui: i rappresentanti rispettivamente della banca e della società. I giudici europei, sostenendo che *the applicant company was thus placed at a substantial disadvantage vis-à-vis the Bank and there has accordingly been a violation of Article 6 para. 1*, procedevano a condannare l’Olanda per la lesione del diritto alla parità delle armi.

Dunque per la prima volta con tale pronuncia, la Corte di Strasburgo supera l’idea che l’assenza di un generale divieto di retroattività legislativa nel testo convenzionale possa interpretarsi nel senso

⁹ Sent. 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer c. Paesi Bassi*.

di consentire l'adozione di leggi operanti anche per il passato senza limitazioni. Ad ostare al riconoscimento di una discrezionalità del legislatore massima in materia, infatti, è proprio il giusto processo e la garanzia convenzionale del *fair hearing* che fanno divieto al legislatore di mutare le regole applicabili ad un giudizio pendente, in modo da consentire alla parte pubblica di aggiudicarsi l'esito vittorioso della lite.

Una prima evoluzione del pensiero dei giudici europei si riscontra nella sentenza pronunciata per il caso Raffinerie Greche¹⁰, in cui la Corte EDU rileva: *the principle of the rule of law and the notion of fair trial enshrined in Article 6 preclude any interference by the legislature with the administration of justice designed to influence the judicial determination of the dispute.*

Si trattava di decidere della fondatezza dell'istanza presentata dall'imprenditore Andreatis, che lamentava di essere stato citato in giudizio dallo Stato greco, che non intendeva riconoscere il suo credito, seppur accertato con lodo arbitrale; credito che trovava fonte in un contratto concluso tra le parti, per la realizzazione di una raffineria di petrolio greggio, ma mai eseguito per fatto dello Stato. Il ricorrente, segnatamente e per quanto in questa sede interessa, dichiarava che nelle more del giudizio per Cassazione, una legge interpretativa (la l. 141 del 1975) aveva stabilito che la risoluzione di un regolamento concluso con lo Stato comportasse la perdita di effetti di ogni sua clausola, anche arbitrale, in tal modo privando il collegio che aveva giudicato del suo diritto di credito di giurisdizione.

In quella circostanza, i giudici di Strasburgo chiariscono che prendendo parte al Consiglio di Europa, il 28 novembre del 1974, e ratificando la Convenzione, la Grecia ha assunto l'obbligo di rispettare il principio del *rule of law*; principio, espresso all'art. 3 dello Statuto del Consiglio di Europa, ma affermato tra l'altro anche all'art. 6 della Convenzione. Quest'ultimo impone che sia assicurato l'equo svolgimento dei procedimenti giurisprudenziali ed enuclea nel dettaglio le garanzie essenziali inerenti la nozione di "giusto processo" o "*fair trial*". Con specifico riferimento alle cause concernenti diritti ed obbligazioni di carattere civile, la disposizione da ultimo richiamata renderebbe necessario – a detta dei giudici europei – che sia assicurata la parità delle armi, da intendere nel senso di garanzia della parte dell'opportunità di presentare la propria causa in condizione di sostanziale parità rispetto alla controparte. I soggetti di un processo, dunque, devono "disporre delle stesse armi processuali" per poter difendere le proprie ragioni in giudizio. Conseguentemente, violano la Convenzione le norme retroattive che squilibrano la posizione degli individui nei cui confronti è amministrata la giustizia, perché esse ledono il principio di cui all'art. 6.

Ancora, l'indirizzo della Corte EDU viene precisato nella pronuncia resa per il caso National and Provincial Building¹¹

La ricorrente – com'è noto – si doleva dell'applicazione della *section 53 del 1991 Act* e della *section 64 del 1992 Act*, che convalidavano retroattivamente il *1986 Regulations and the Treasury Orders*. Ed in sentenza, la Corte di Strasburgo rileva di essere conscia della pericolosità dell'uso della legislazione retroattiva allo scopo di influenzare l'esito giudiziario di una controversia della quale lo Stato è parte, ed in special modo delle liti in cui questo – per applicazione della disciplina vigente – non potrebbe che soccombere. Ed aggiunge: *respect for the rule of law and the notion of a fair trial require that any reasons adduced to justify such measures be treated with the greatest possible degree of circumspection*. Ciononostante, sostiene che l'art. 6 primo paragrafo non può essere interpretato in senso preclusivo rispetto ad ogni intervento del legislatore nei procedimenti pendenti dei quali sono parte autorità pubbliche. Più esattamente, i giudici europei parlano di "*more compelling public-interest*" per indicare quell'insieme di interessi di natura pubblica idonei a giustificare l'intrusione del potere legislativo nello svolgimento dei giudizi pendenti.

Inizia a radicarsi, dunque, l'idea che esista un insieme di pubblici interessi idonei a legittimare l'intervento legislativo nell'amministrazione della giustizia. E tale conclusione viene confermata nella sentenza pronunciata per il caso Zielinsky, Pradal e Gonzalez¹².

¹⁰ Sent. 9 dicembre 1994, Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia.

¹¹ Sent. 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito.

¹² Sent. 28 ottobre 1999, Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia.

È proprio in quest'ultima occasione che la Corte EDU dimostra di aver maturato definitivamente il suo pensiero in ordine alla retroattività legislativa convenzionalmente ammissibile, sostenendo: *while in principle the legislature is not precluded in civil matters from adopting new retrospective provisions to regulate rights arising under existing laws, the principle of the rule of law and the notion of fair trial enshrined in Article 6 preclude any interference by the legislature – other than on compelling grounds of the general interest – with the administration of justice designed to influence the judicial determination of a dispute.*

Per quanto in questa sede interessa, nella decisione da ultimo richiamata, i giudici europei, per la prima volta, iniziano ad interrogarsi sulla possibilità che ragioni finanziarie dello Stato giustifichino l'adozione delle norme retroattive.

Il caso, infatti, riguardava l'applicazione ai procedimenti giurisdizionali pendenti di una disposizione che ricalcolava, in senso peggiorativo per gli aventi diritto, l'IDP (*indemnité de difficultés particulières*).

Il problema, dunque, sottoposto all'esame della Corte era il seguente: possono dirsi sufficienti ragioni di natura puramente finanziaria a giustificare l'adozione di norme retroattive in grado di ledere il principio di cui all'art. 6 della Convenzione.

Proprio in quella circostanza, la Corte EDU sostiene: *the Court considers that the financial risk adverted to by the Government (see paragraph 53 above) and expressly noted by the Constitutional Council in the reasons it gave for its decision (see paragraph 26 above) cannot in itself warrant the legislature's substituting itself both for the parties to the collective agreement and for the courts in order to settle the dispute. On that point the Court notes that the Government put forward the sum of 350,000,000 francs' loss for the social-security bodies concerned if the court actions were generally successful, without providing any other comparative data, notably as to the total cost of the nine thousand employees and the details of the health expenditure of the bodies in Alsace-Moselle.*

Nessuna notazione di principio, quindi, ma esclusivamente l'impossibilità rilevata di considerare le *specifiche* ragioni finanziarie statali dedotte in giudizio dall'Avvocatura dello Stato di rilievo tale da giustificare l'adozione della norma retroattiva.

È il 2006, quando i giudici europei affermano che tendenzialmente un motivo finanziario non può da solo giustificare l'interferenza legislativa nei processi in corso. Il riferimento è alla decisione relativa al caso Cabourdin¹³, relativo ad una legge retroattiva francese in materia di concessione di prestiti bancari, che di fatto sanava la nullità di un certo numero di prestiti concessi dalla BNC (*Banque nationale de Paris*). I giudici europei non si fermano alla sola enunciazione del principio secondo il quale l'interesse economico dello Stato non rileva ai fini della giustificazione delle normative retroattive nella materia civile. Essi continuano rilevando che *“en tout état de cause, dans les faits de l'espèce, aucun élément ne vient étayer l'argument selon lequel l'impact aurait été d'une telle importance que l'équilibre du secteur bancaire et l'activité économique en général auraient été mis en péril. Les sénateurs eux-mêmes, semble-t-il, n'ont pas reçu d'informations précises à ce sujet”*.

Ecco, quindi, uno spiraglio che si apre: qualora lo Stato fosse in grado di fornire la dimostrazione che la rimozione della norma retroattiva dall'ordinamento giuridico avrebbe un impatto fortemente negativo per la finanza pubblica, l'interesse finanziario potrebbe assurgere a motivo imperativo di interesse generale.

I giudici di Strasburgo, però, non spiegano quando e in quali circostanze una legge retroattiva possa ritenersi sorretta da un interesse economico di rilievo tale che l'espunzione della stessa causerebbe un *vulnus* “insopportabile” per la finanza statale. Né tantomeno si riscontra maggiore precisione nelle pronunce a seguire.

Così, a titolo esemplificativo, si considerino tutte le controversie riguardanti la convenzionalità della legge di validazione francese n. 96-314 del 12 aprile 1996, che interveniva in materia di mutuo ipotecario e che all'art. 87, al primo c., disponeva che con riserva della decisioni giudiziarie aventi autorità di cosa giudicata, le offerte di prestito disciplinate dall'art. 1. 312-7 del codice del consumo ed emesse prima del 31 dicembre 1994 fossero da ritenere valide e regolari in relazione alle

¹³ Sent. 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia.

disposizioni di cui all'art. L. 312-8 dello stesso codice, qualora le offerte indicassero il montante delle scadenze del rimborso del prestito, la loro periodicità, il nome o la durata del prestito e se del caso le modalità della loro modificazione.

Il riferimento è non solo alla famosa sentenza Vezon¹⁴, in cui la Corte di Strasburgo, dopo aver espresso il principio secondo il quale *“le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige”*, afferma: *quant à l'impérieux motif d'intérêt général, évoqué par le Gouvernement et rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 1996, il résulterait de la nécessité de sauvegarder l'équilibre financier du système bancaire et de l'activité économique en général. [...] La Cour rappelle également qu'en principe un motif financier ne permet pas à lui seul de justifier une telle intervention législative. [...] dans les faits de l'espèce, aucun élément ne vient étayer l'argument selon lequel l'impact aurait été d'une telle importance que l'équilibre du secteur bancaire et l'activité économique en général auraient été mis en péril. Les sénateurs eux-mêmes, semble-t-il, n'ont pas reçu d'informations précises à ce sujet. Outre l'absence d'évaluation crédible du coût virtuel des procédures en cours et futures, lesquelles n'ont pas davantage été recensées, force est de constater que la question ne concernait que certaines banques, à savoir celles qui n'avaient pas respecté l'obligation prévue par l'article L. 312-8 du code de la consommation. Par ailleurs, lesdites banques n'étaient pas directement exposées à un paiement de dommages-intérêts ou de pénalités, mais principalement à un remboursement de sommes préalablement perçues de leurs clients. De fait, si les bénéficiaires des établissements concernés auraient pu souffrir de l'absence de la loi, il n'est pas établi que leur survie et, a fortiori, l'équilibre général de l'économie nationale, auraient été menacés.*

Ma il richiamo è anche alla decisione Saint-Adam e Millot¹⁵.

Si consideri ancora la causa Arnolin¹⁶, nella quale si discuteva del ricorso presentato dal personale di alcune strutture di cura istituite da alcune associazioni francesi e distribuite su tutto il territorio nazionale, che lamentavano l'applicazione in corso di causa della l. n. 2000-37 del 19 gennaio 2000, la quale disponeva all'art. 29 che, salve le decisioni passate in giudicato, dovevano ritenersi validi i versamenti effettuati a titolo di remunerazione dei periodi di “veglia notturna”, sul luogo di lavoro in applicazione della disposizione del contratto collettivo nazionale di lavoro, concluso in applicazione dell'art. 16 della l. n. 75-534 del 30 giugno 1975; con ciò privandoli del diritto a richiedere la maggior somma loro spettante in applicazione della *“convention collective des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées”* stipulata il 15 marzo 1966.

Nella pronuncia, i giudici europei – dopo aver rilevato come, secondo indirizzo costante, i motivi finanziari in principio sono inidonei a giustificare l'intervento retroattivo del legislatore – sostengono che, nel caso di specie, lo Stato non avesse fornito alcun elemento idoneo a dimostrare la rilevanza degli interessi economici sottesi all'adozione della norma, tale da consentire di assumere che questa fosse finalizzata alla garanzia dell'equilibrio finanziario dell'intero settore della sanità e della protezione sociale¹⁷.

¹⁴ Sent. 28 aprile 2006, Vezon c. Francia.

¹⁵ Sent. 29 novembre 2005, Saint-Adam e Millot c. Francia.

¹⁶ Sent. 9 aprile 2007, Arnolin e altri c. Francia.

¹⁷ En tout état de cause, dans les faits de l'espèce, aucun élément ne vient étayer l'argument selon lequel l'impact aurait été d'une telle importance que l'équilibre du secteur de la santé et de la protection sociale aurait été mis en péril. Le Parlement lui-même n'a pas reçu d'informations précises à ce sujet, puisqu'il ne disposait que d'une estimation, au demeurant fournie par le syndicat des associations d'employeurs, adversaires des requérants dans les procès en cours, fixée à quatre milliards de francs, soit pratiquement six cent dix millions d'euros. Or dans ses écritures, le Gouvernement, sans pour autant proposer des critères objectifs susceptibles de convaincre la Cour, avance quant à lui un montant de cent quatre-vingts millions d'euros. Outre l'absence d'évaluation crédible du coût virtuel des procédures en cours et futures, lesquelles n'ont pas davantage été recensées, force est de constater que la question ne concernait que certains établissements, à savoir ceux qui pratiquaient des heures de permanence de nuit en chambre de veille. Par ailleurs, les salariés relevaient de statuts différents et, partant, percevaient des rémunérations substantiellement différentes, ce qui était

Così ancora nelle sentenze Chiesi¹⁸, Ducret¹⁹, Scm Scanner De L'ouest Lyonnais²⁰, Javaugue²¹, Lilly France²².

Dunque, a ben vedere, la Corte EDU – ancorché sembri lasciare un certo margine di discrezionalità al legislatore che intenda far fronte ad esigenze di carattere finanziario attraverso lo strumento della retroattività legislativa – per un verso, non giunge mai ad una pronuncia con la quale venga dichiarata la legittimità dell'intervento legislativo retroattivo nello svolgimento del procedimento giurisdizionale giustificato da ragioni di natura puramente economica; per altro, pare non specificare mai le condizioni affinché lo Stato possa ottenere una pronuncia a sé favorevole.

5. Le pronunce della Corte EDU che riguardano l'Italia

Il discorso non cambia quando si analizza quella quota di giurisprudenza europea in tema di retroattività legislativa che ha riguardato espressamente l'Italia. Il riferimento è alla causa Gigli costruzioni s.r.l., in cui si discuteva del ricorso presentato da una società con sede a Jesi (Ancona), proprietaria dapprima di un terreno edificabile, successivamente espropriato per pubblica utilità. L'ente lamentava che l'adozione e l'applicazione dell'art. 5-bis della l. n. 359 del 1992 alla sua procedura costituissero un'ingerenza legislativa contraria al suo diritto ad un processo equo come garantito dall'art. 6.

In quella sede, la Corte EDU rileva che prima dell'entrata in vigore della richiamata norma retroattiva, tenuto conto delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale italiana il 25 gennaio 1980 ed il 15 luglio 1983, la legge applicabile al caso di specie era la l. n. 2359 del 1865, il cui art. 39 prevedeva il diritto di essere indennizzato in misura pari al pieno valore di mercato del bene. Come conseguenza della disposizione contestata, allora, secondo i giudici europei, la ricorrente si era trovata a subire una sostanziale diminuzione della misura dell'indennizzo a lei spettante in considerazione dell'avvenuta espropriazione del terreno. Il tutto, in corso di processo. Sicché, l'intervento legislativo aveva avuto come effetto quello di squilibrare la posizione delle parti processuali durante lo svolgimento del procedimento giurisdizionale.

Aggiunge la Corte che senza dubbio l'applicabilità alle indennità in corso ed alle procedure pendenti non potrebbe, in sé, costituire un problema sotto il profilo della Convenzione, in quanto in linea di principio non è impedito al legislatore di intervenire in materia civile per modificare lo stato del diritto con una legge immediatamente applicabile. Tuttavia, nella fattispecie, l'art. 5-bis avrebbe semplicemente soppresso retroattivamente una parte essenziale dei crediti indennitari, di elevato ammontare, che i proprietari dei terreni espropriati, così come la ricorrente, avrebbero potuto reclamare dagli esproprianti. A tale riguardo, la Corte ricorda che l'indennità accordata ai ricorrenti non era adeguata, visto il suo modesto ammontare e la mancanza di ragioni di pubblica utilità che possono giustificare un indennizzo inferiore al valore commerciale del bene.

Per la Corte, infine, il Governo non ha dimostrato che le considerazioni da lui invocate - ossia considerazioni finanziarie e la volontà del legislatore di attuare un programma politico - permettessero di far emergere l'interesse generale evidente ed imperativo richiesto per giustificare l'effetto retroattivo.

Ancora, nella sentenza M.C. e altri, la Corte EDU si è trovata a dover decidere dell'istanza di centosessantadue cittadini italiani contagiati dal virus dell'immunodeficienza umana (HIV), dell'epatite B o dell'epatite C a seguito di trasfusioni o di somministrazione di emoderivati. Questi si

assurément de nature à influencer le résultat d'une estimation précise. De fait, si les budgets des établissements concernés auraient pu souffrir de l'absence de la loi, il n'est pas établi que leur survie et, a fortiori, l'équilibre général du service public de la santé et de la protection sociale, auraient été menacés.

¹⁸ Sent. del 16 aprile 2007, Chiesi c. Francia.

¹⁹ Sent. 12 giugno 2007, Ducret c. Francia.

²⁰ Sent. 21 giugno 2007, Scm Scanner De L'ouest Lyonnais c. Francia.

²¹ Sent. 11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia.

²² Sent. 25 novembre 2010, Lilly France c. Francia.

dolevano dell'applicazione del d.l. n. 78/2010, entrato in vigore il 31 maggio 2010, intervenuto sulla questione della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale loro spettante, indicando che l'art. 2 della l. n. 210/1992 doveva essere interpretato nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'IIS non è rivalutata secondo il tasso di inflazione (art. 11, c. 13, del decreto).

In quella occasione, la Corte EDU, pur considerando che la legge di interpretazione autentica in questione fosse intervenuta in una materia oggetto di un contenzioso su vasta scala, constata che la stessa aveva l'effetto di stabilire criteri che determinavano l'esito dei procedimenti pendenti ovvero privavano di effetto le decisioni favorevoli ad alcuni ricorrenti o ancora comportavano l'interruzione dell'esecuzione delle decisioni che erano per loro favorevoli e privavano di efficacia gli eventuali ricorsi proposti avverso le decisioni che rigettavano le domande di rivalutazione dell'IIS. A detta dei giudici europei, gli elementi del fascicolo non permettevano di far emergere che lo Stato, adottando questo decreto legge, perseguisse uno scopo diverso dalla preservazione dei suoi interessi economici. E, rileva la Corte, "questo scopo non può corrispondere a un imperioso motivo di interesse generale, che peraltro il governo convenuto non invoca".

Il riferimento è poi alle decisioni emesse in relazione alla questione relativa al personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) transitato presso l'amministrazione scolastica statale, per il quale una legge interpretativa aveva disposto il calcolo dell'anzianità fittizia, in luogo dell'anzianità effettivamente maturata. I casi richiamati sono Agrati e altri e De Rosa e altri. In entrambi, i giudici di Strasburgo, dopo aver richiamato il principio generale secondo il quale se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di disciplinare, in materia civile, diritti derivanti da leggi in vigore mediante nuove norme dalla portata retroattiva, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, fatti salvi motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario di una controversia; accertano la violazione del principio di cui all'art. 6.

In questo senso evidenziano che lo scopo invocato dal Governo, a giustificazione dell'adozione della normativa interpretativa, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà fosse unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato, riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari. E che pertanto l'intervento legislativo in questione non fosse giustificato da alcun motivo imperativo di interesse generale.

In ultimo, il riferimento è alle sentenze emesse in relazione alla questione sulle c.d. pensioni svizzere (Maggio e altri, Stefanetti e altri), in cui i ricorsi originavano in ragione dell'adozione e dell'applicazione, in corso di processo, dell'art. 1, c. 777, della l. 296/2006, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, il quale prevedeva che: "l'articolo 5, secondo c., del Decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni e accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge".

Nelle decisioni da ultimo richiamate, i giudici di Strasburgo sostengono che la legge interpretativa non aveva che l'effetto di confermare l'interpretazione fornita, dopo il 1982, dall'INPS – in contrasto con la giurisprudenza prevalente. In questo senso, aggiungono di non riuscire ad immaginare in quale modo il fine di rafforzare un'interpretazione soggettiva e parziale, favorevole a un ente dello Stato, parte nel procedimento, possa costituire una giustificazione dell'ingerenza legislativa mentre il procedimento era pendente, in particolare quando tale interpretazione era stata ritenuta erronea nella maggioranza dei casi dai tribunali nazionali, compresa la Corte di Cassazione. In più, quanto alla tesi del Governo secondo cui la legge era stata necessaria per ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, la Corte, pur accettando che ciò costituisse un motivo di interesse

generale, si è detta non convinta che esso fosse sufficientemente impellente da prevalere sui pericoli inerenti all'utilizzo di una normativa retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la definizione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato sia parte.

6. *La giurisprudenza costituzionale in materia*

Se guarda all'indirizzo della Corte costituzionale in materia di leggi retroattive in grado di violare il principio del giusto processo, invece, sembra evidenziarsi come la Consulta sia ben lontana dalle conclusioni cui sono giunti i giudici europei, e si sia mostrata invece dell'avviso di dover far salve le norme retroattive – nella maggior parte dei casi, aventi natura interpretativa – seppur implicanti una interferenza con lo svolgersi di giudizi pendenti, anche qualora fossero sorrette da ragioni di carattere puramente economico.

Com'è noto, la Corte costituzionale muove dalla premessa che, in linea generale, il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 Cost.. Pertanto, nel rispetto di tale statuizione, il legislatore può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano la portata precettiva della norma interpretata, fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva.

A detta dei giudici delle leggi, però, l'osservanza del principio di irretroattività è rimessa alla *prudente* valutazione del legislatore, il quale peraltro, salva estrema necessità, dovrebbe a esso attenersi, essendo, sia nel diritto pubblico che nel diritto privato la certezza dei rapporti preteriti (anche se non definiti in via di giudicato, transazione etc...) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile²³.

Proprio allo scopo di garantire la certezza del diritto e la sicurezza dei rapporti sociali, la retroattività legislativa deve, secondo costante giurisprudenza costituzionale, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrastare con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, ed in primo luogo con il principio del legittimo affidamento dei consociati. Quest'ultimo postula che sia protetto l'affidamento che gli individui ripongono nella permanenza di un determinato assetto regolatorio; e se, tendenzialmente, osta a che siano adottate leggi retroattive idonee a regolamentare fattispecie coperte da giudicato, non è idoneo ad impedire – a detta della Corte costituzionale – al legislatore di regolamentare con nuove disposizioni retroattive i rapporti di durata.

Con specifico riferimento alle fattispecie destinate a non esaurirsi immediatamente, la Corte costituzionale sostiene che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare anche in senso sfavorevole la loro disciplina, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, in caso di norme retroattive, l'art. 25, secondo c., Cost., e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza²⁴.

Dunque, di fatto, unico vero limite imposto alla discrezionalità del legislatore nell'adozione delle leggi retroattive è proprio il rispetto del principio di ragionevolezza e la necessità che le previsioni che operano anche per il passato non trasmodino in un regolamento irrazionale. Sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza, a detta della Corte costituzionale, rilevano tanto la funzione di "interpretazione autentica", che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge dispone soltanto per l'avvenire. In particolare, la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi irragionevole qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario²⁵.

²³ [Sent. n. 118 del 1957.](#)

²⁴ [Sent. n. 236 del 2009.](#)

²⁵ *Ex plurimis*: [sentt. n. 162](#) e [n. 74 del 2008.](#)

Con specifico riguardo alla eventualità che il legislatore leda il principio della certezza del diritto a mezzo di una legge retroattiva, la Corte costituzionale ha sostenuto di non poter prescindere dall'interpretazione che la Corte di Strasburgo ha dato della previsione di cui all'art. 6 della CEDU – e quindi di non poter trascurare la giurisprudenza dei giudici europei in merito alla possibilità che il principio del giusto processo ed il diritto alla parità delle armi operino da limite per il legislatore nell'adozione di norme retroattive. Ciononostante, si è riservata il potere di interpretare a sua volta la disposizione convenzionale *de qua*, nel rispetto sostanziale della giurisprudenza europea formata al riguardo, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi.²⁶

Così, la Corte costituzionale ha spesso richiamato l'indirizzo europeo secondo il quale se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia. Ed ha aggiunto che l'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia che il veto al legislatore d'interferire nell'amministrazione della giustizia è inteso ad evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia (o di un gruppo di controversie) di cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni d'interesse generale²⁷. Ma nella definizione degli interessi pubblici idonei ad assurgere a motivi imperativi di interesse generale, ha rilevato che spetta ai singoli Stati contraenti il compito e l'onere di identificarli. Ciò in quanto essi si trovano nella posizione migliore per enucleare gli interessi che stanno alla base dell'esercizio del potere legislativo.

Si conferma, così, l'avviso che le decisioni in questo campo implicano una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate.

Ecco quindi, le basi sulle quali la Corte costituzionale fonda lo scostamento dall'orientamento europeo in tema di retroattività legislativa: l'esistenza di un margine di apprezzamento asseritamente riconosciuto dalla Corte EDU agli Stati contraenti in ordine alla individuazione delle ragioni imperative, unitamente alla necessità di una valutazione sistemica e non frazionata di tutti gli interessi che rilevano quando è sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni retroattive contrastanti con il principio del giusto processo.

Tali due fattori consentono, alla Corte costituzionale, di salvare dalla dichiarazione di incostituzionalità norme interpretative incidenti sull'ordinario svolgimento di procedimenti pendenti, ma non sorrette da motivi imperativi di interesse generale, se interpretati in senso decisamente restrittivo secondo l'indirizzo giurisprudenziale europeo. E segnatamente, permettono alla Consulta di far rilevare l'interpretatività delle norme quale unico fattore idoneo a giustificare l'adozione di norme retroattive di contenimento della spesa pubblica in grado di squilibrare la posizione delle parti processuali; e, d'altro canto, di ritenere che i motivi di natura economica possano da soli legittimare l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia.

Tra le decisioni del primo tipo, rileva l'[ordinanza n. 321 del 2008](#), in cui si discuteva della legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 55, della l. 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria). Tale disposizione sancisce: “al fine di estinguere il contenzioso giudiziario relativo ai trattamenti corrisposti a talune categorie di pensionati già iscritti a regimi previdenziali sostitutivi, attraverso il pieno riconoscimento di un equo e omogeneo trattamento a tutti i pensionati iscritti ai vigenti regimi integrativi, l'art. 3, c. 1, lett. p), della l. 23 ottobre 1992, n. 421, e l'art. 9, c.

²⁶ [Sent. n. 311 del 2009](#).

²⁷ [Sent. n. 303 del 2011](#).

2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, devono intendersi nel senso che la perequazione automatica delle pensioni prevista dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, si applica al complessivo trattamento percepito dai pensionati di cui all'art. 3 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357. All'assicurazione generale obbligatoria fa esclusivamente carico la perequazione sul trattamento pensionistico di propria pertinenza". La stessa dunque chiaramente evidenzia l'intento del legislatore di decidere definitivamente l'esito delle controversie pendenti, per ragioni economiche statali.

In quella occasione, la Corte costituzionale rileva che la natura interpretativa risultava chiara dal fatto che il legislatore si era limitato ad assegnare alle disposizioni interpretate un significato rientrante tra le possibili letture del testo originario – e ciò nonostante fossero intervenute sul tema le Sezioni Unite della Cassazione. E immediatamente dopo afferma la legittimità delle norme di interpretazione autentica che – al pari di quella oggetto di censura – attribuiscono alla disposizione interpretata uno dei significati ricompresi nell'area semantica della disposizione stessa.

Nella stessa direzione si muove la Corte, nella [sentenza n. 15 del 2012](#), resa nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, c. 11, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) – che dispone che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS; e restano, pertanto, esclusi dall'applicazione dell'art. 1, c. 208, l. n. 662/1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, c. 26, della l. 8 agosto 1995, n. 335. In tale pronuncia, infatti, la Consulta sottolinea che la norma censurata si era limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da parte consistente della giurisprudenza di merito; il contrasto insorto sul tema era stato esaminato anche dalla Corte di cassazione che, secondo l'orientamento più recente (Cassazione, sezioni unite, sent. 24 maggio 2011, n. 17076), si era uniformata alla soluzione prescelta dal legislatore. Tale soluzione aveva quindi superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. Aggiunge la Corte costituzionale: "che poi il perseguimento di tali risultati abbia avuto riflessi anche sul gettito contributivo dell'INPS costituisce circostanza indiretta e di mero fatto, non idonea ad incidere sulla legittimità dell'intervento legislativo".

Ed ancora, allo stesso modo, con la [sent. n. 227 del 2014](#), nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774 e 776, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007). Con questa, il legislatore aveva disposto che "l'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime prevista dall'art. 1, c. 42 [*recte*: 41], della l. 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della l. 8 agosto 1995, n. 335 indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, sia attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, stabilendo nel contempo che sia abrogato l'art. 15, c. 5, della l. 23 dicembre 1994, n. 724".

Nella pronuncia la Consulta enuncia il principio della tendenziale legittimità delle norme interpretative, con efficacia retroattiva, concernenti la materia previdenziale, quando il legislatore abbia scelto uno dei possibili significati della norma interpretata, seppure ascrivibile ad un orientamento giurisprudenziale minoritario. In quella occasione, la Consulta dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, ricollegandosi al costante orientamento giurisprudenziale, in forza del quale il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando

la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore.

Di nuovo, si pensi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 476, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014). La disposizione, operando anche per il passato e facendo salve esclusivamente le decisioni giudiziarie coperte da giudicato, prevede che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero. In quella sede, i giudici costituzionali statuiscono che la norma interpretativa 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 e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima, proprio al fine di assicurare la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico. Nella specie, la corrispondenza della disposizione censurata al contenuto della disciplina originaria sarebbe giustificata – a detta della Consulta – in relazione al dato letterale e cioè al fatto che l'indennità per lavoro festivo compensa la sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero; la previsione risultava così coerente con l'assetto complessivo del trattamento retributivo del lavoro prestato in giornata festiva, il quale favorisce la fruizione del riposo compensativo rispetto alla monetizzazione della prestazione effettuata²⁸.

8. Quando la Corte costituzionale dichiara espressamente che i motivi finanziari prevalgono sugli interessi individuali

Da quelle appena richiamate, vanno distinte le sentenze della Corte costituzionale nelle quali è espressamente riconosciuta la prevalenza delle ragioni di natura economica, sottese all'adozione della normativa retroattiva, sugli interessi individuali dei singoli. In queste occasioni, lo si anticipava in premessa e lo si è ripetuto nel corso del contributo, la Corte riconosce che scopo della norma non è quello di chiarire il senso della disposizione precedente. Ma la sua “simulata interpretatività” – e quindi la circostanza che questa tradisca la funzione tipica delle disposizioni interpretative – non inficia la sua legittimità costituzionale. Ed anzi, la declaratoria della infondatezza della questione è fatta discendere, dalla Corte costituzionale, dal bilanciamento tra istanze lese e soddisfatte dalla normativa, e quindi tra interessi economici pubblici e diritti ed aspettative individuali; contemperamento ad esito del quale i primi sono ritenuti prevalenti sui secondi.

Così nella [sentenza n. 172 del 2008](#) viene dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 777, della l. 27 dicembre 2006 n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007). La disposizione statuiva: “l'articolo 5, secondo c., del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per l'invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge”.

In quella sede, la Consulta osserva che caratteristica comune di tutte le norme di definizione della retribuzione pensionabile è che esse si collocano nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza fra le risorse disponibili e le prestazioni erogate. E ciò anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, c. 4, della Costituzione. Difatti, lo stesso passaggio dal criterio contributivo a quello retributivo nel calcolo delle pensioni, non è avvenuto a discapito dell'esigenza della sostenibilità finanziaria del sistema. Il principio secondo il quale la pensione deve essere calcolata

²⁸ [Sent. n. 132 del 2016](#).

applicando alla retribuzione mediamente percepita dal lavoratore in un determinato arco di tempo una certa percentuale direttamente proporzionale al numero di settimane coperte da contribuzione ha sempre avuto per presupposto la circostanza che le aliquote contributive vigenti fossero tali da garantire l'equilibrio finanziario di un tale sistema.

Appartengono a tale categoria di pronunce, poi, le sentenze rese per il caso c.d. personale ATA, in cui si discuteva della legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 218, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006). Tale disposizione, facendo salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della legge medesima, ha stabilito, tra l'altro, che il c. 2 dell'art. 8 della l. 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Nella famosa [sent. n. 234 del 2007](#), la Corte costituzionale rileva l'operazione di trasferimento del personale ATA proveniente dagli enti locali nei ruoli del personale ATA fin dall'origine statale, fosse originariamente configurata dalla stessa l. n. 124 del 1999 sulla base del principio della invarianza della spesa; e di ciò si avrebbe avuto la conferma considerando che in detta legge non era stata prevista – a questo scopo – alcuna copertura finanziaria di maggiori oneri, come sarebbe stato doveroso, in relazione a quanto disposto dall'art. 81, c. 4, Cost., se si fosse ipotizzata la possibilità di trattamenti retributivi più favorevoli di quelli posseduti dal personale interessato alla data del trasferimento da un ruolo ad un altro. Pertanto, assumeva decisivo rilievo, a questo riguardo, la circostanza che il c. 5 del medesimo art. 8 della citata legge, in immediata prosecuzione di quanto disposto dal c. 2 (oggetto della contestata interpretazione autentica), avesse previsto che a decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello dell'effettivo trasferimento del personale. Proprio in funzione del contenuto della riportata disposizione circa l'invarianza della spesa che si dovevano allora inquadrare tanto il contratto stipulato dall'Aran, di contenuto identico alla norma interpretativa oggetto di impugnazione, quanto le ragioni dell'adozione di quest'ultimo.

E nella successiva sentenza in materia, [la n. 311 del 2009](#), la Corte costituzionale aggiunge ancora come risultasse evidente soprattutto la conformità dell'interpretazione autentica fornita dal legislatore con la finalità di garantire una generale perequazione di tutti i lavoratori del comparto scuola, nel senso di garantire che a tutti i dipendenti di quel ruolo sia attribuita una medesima progressione retributiva, al di là delle rispettive provenienze.

Ancora, il riferimento è alla [sent. n. 1 del 2011](#), in cui la Consulta dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della l. 29 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento agli articoli 111 e 117 della Costituzione, dalla Corte dei conti – Sezione giurisdizionale centrale d'appello. “Se si tiene presente – rilevano i giudici costituzionali – che nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. La l. n. 335 del 1995, infatti, ha costituito il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea”.

Si precisa che, in quella sede, la disciplina oggetto del dubbio di costituzionalità, rilevando che l'art. 15 della l. n. 724 del 1994, al c. 3, aveva stabilito, dal 1° gennaio 1995 ed in attesa dell'armonizzazione delle basi contributive e pensionabili previste dalle diverse gestioni obbligatorie dei settori pubblico e privato, che le pensioni delle forme esclusive dell'assicurazione generale

obbligatoria venissero determinate sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, ovvero l'indennità di contingenza, ovvero l'assegno per il costo della vita spettante, aveva aggiunto che la pensione così determinata fosse reversibile, con riferimento alle categorie di superstiti aventi diritto, in base all'aliquota in vigore nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

Si pensi poi alla [sent. n. 264 del 2012](#), nella quale è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 777, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

La Corte costituzionale, nel percorso logico-argomentativo che segue per respingere le censure mosse alla norma impugnata, rileva che nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro convenzionale di cui all'art. 6 della Convenzione prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. Ed infatti, gli effetti della disposizione oggetto di censure – a detta dei giudici costituzionali – ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, c. 4, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso, impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

9. Conclusioni

Nel corso dell'intero contributo, si è cercato di mettere in luce la divergenza di orientamenti tra la Corte costituzionale e la Corte EDU in tema di rilevanza degli interessi di natura puramente economica ai fini della giustificazione di normative retroattive lesive del principio del giusto processo.

Come si è visto, la prima è ferma nel ritenere che in linea generale questi non possano assurgere a motivi imperativi di interesse generale e che l'istanza del privato a non vedersi spogliato, nel corso del processo, della possibilità di difendere le proprie ragioni dinanzi l'autorità giurisdizionale e in condizioni di parità rispetto alla controparte debba prevalere sul contrapposto interesse economico statale. I giudici europei fanno salva la possibilità che gli Stati dimostrino che la norma retroattiva sia deputata alla tenuta dell'intero sistema finanziario nazionale. Una *probatio*, per così dire, *diabolica* – che, ad oggi, pare nessuno Stato sia riuscito a fornire.

Viceversa, sotto l'egida dell'assenza di un generale divieto di retroattività legislativa nel testo costituzionale e con il rilievo che il principio di irretroattività trova esplicito richiamo in Costituzione solo con riferimento alla materia penale, la Corte costituzionale considera generalmente ammissibili le leggi retroattive di contenimento della spesa pubblica, siano esse interpretative o meno. Con il solo limite, che queste non trasmodino in regolamenti irrazionali e siano sufficientemente fondate sul piano della ragionevolezza.

Il differente approccio delle Corti trova conferma e non smentita nella decisione che in questo contributo si è deciso di annotare, la [n. 12 del 2018](#). In tale pronuncia, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma interpretativa, ritenendo che gli interessi di natura economica che giustificavano la sua adozione non avessero rilievo tale da legittimare l'intrusione del potere legislativo nella sfera di competenze costituzionali riservata al potere giudiziario. Il che, come si è già detto, farebbe propendere per ritenere che con la sentenza in esame la Consulta abbia inteso avvicinarsi alla giurisprudenza europea e non confermare il distacco.

Eppure, i giudici costituzionali arrivano a tale conclusione utilizzando un'argomentazione – ad avviso di chi scrive – affatto in linea con le decisioni rese dalla Corte di Strasburgo sul tema; e cioè

che siano idonee a sorreggere e a giustificare l'intervento retroattivo del legislatore, intrusivo nell'ordinaria amministrazione della giustizia, ragioni di natura puramente economica "di non scarsa entità".

Come si è detto, tale asserzione non riflette per nulla l'indirizzo europeo sul tema – teso, al contrario, a restringere massimamente la discrezionalità del legislatore nell'adozione di norme retroattive finalizzate esclusivamente al contenimento della spesa pubblica. Questa invece non fa che rimarcare la convinzione propria dei giudici costituzionali che le leggi retroattive "utili" non possano essere rimosse dall'ordinamento, quand'anche attentino alla garanzia della certezza del diritto, del legittimo affidamento dei consociati o violino il principio del giusto processo.

Non fa che sottolineare come in linea di principio ogni intervento retroattivo del legislatore sia, per la Corte costituzionale, ammissibile, salve rarissime eccezioni. Ed una di queste, è rappresentata proprio dalla eventualità che i privati vengano "sobbarcati" di un *excessive burden* a fronte della necessità di soddisfare esigenze economiche pubbliche, per così dire, irrisorie.