

GIANPIERO GIOIA

INTERPRETAZIONE AUTENTICA E PESO FINANZIARIO
DELL'ECESSO DI POTERE LEGISLATIVO.
NOTE A MARGINE DELLA SENTENZA N. 4 DEL 2024
DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

SOMMARIO: 1. L'antefatto: la consolidata giurisprudenza amministrativa sulle maggiorazioni retributive, l'interpretazione autentica del Legislatore e il primo intervento della Corte costituzionale. – 2. Vent'anni dopo: la medesima quaestio legitimitatis nel nuovo contesto della «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU». – 3. Epilogo: allineamento del controllo nazionale e convenzionale o riduzione del peso finanziario della decisione della Corte costituzionale?

1. *L'antefatto: la consolidata giurisprudenza amministrativa sulle maggiorazioni retributive, l'interpretazione autentica del Legislatore e il primo intervento della Corte costituzionale*

1. La sentenza n. 4 del 2024 risolve finalmente un contenzioso le cui origini devo essere individuate in vicende distanti ormai più di un ventennio. Si tratta della plethora di ricorsi collettivi proposti negli anni '90 avverso il mancato riconoscimento, nei confronti del personale del Comparto Ministeri, delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità (da ora, RIA).

Al fine di una più precisa individuazione delle questioni giuridiche più rilevanti, appare opportuno provare a descrivere il contesto normativo nel quale la vicenda è incardinata.

Il d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44¹, al suo art. 9, commi 4 e 5, prevedeva la maggiorazione della RIA per tutto il personale del

* Lavoro sottoposto a referaggio.

¹ «Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre 1989 concernente il personale del comparto Ministeri ed altre categorie di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68».

Comparto ministeri² che avesse acquisito esperienza professionale con almeno cinque anni di effettivo servizio, o che avesse maturato detto quinquennio nell'arco della vigenza contrattuale³.

Successivamente, l'art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, disponeva la vigenza *«sino al 31 dicembre 1993 [della] disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, e successive modificazioni e integrazioni»*.

È proprio sull'estensione di tale proroga ai fini del riconoscimento della maggiorazione RIA che si è avviato un consistente contenzioso amministrativo, originato dal diniego opposto sovente dalle Amministrazioni sulla base di una interpretazione restrittiva dell'art. 7, c. 3 del citato decreto-legge n. 384, il quale prevedeva che *«[p]er l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera, corrispondenti a quelli di funzione superiori, ove queste non siano effettivamente esercitate»*, ed era interpretato dalle Amministrazioni nel senso che *«il quinquennio, decennio o ventennio di servizio utile per conseguire il beneficio della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità, di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 9 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44, per effetto della proroga sancita dal comma 1 dell'art. 7 d.l. 19 settembre 1992 n. 384, [poteva] essere maturato oltre il 31 dicembre 1990, ma*

² L'ambito di efficacia dell'accordo era appunto limitato dall'art. 1, il quale prevedeva l'applicazione al personale di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68, con esclusione dunque del personale degli enti pubblici non economici; delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi ed associazioni; delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; del Servizio sanitario nazionale; delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione; della scuola; dell'università.

³ Art. 4 del d.P.R. n. 44 cit., *«[a]l personale che, alla data del 1° gennaio 1990, abbia acquisito esperienza professionale con almeno cinque anni di effettivo servizio, o che maturi detto quinquennio nell'arco della vigenza contrattuale, compete dalle date suddette una maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità nelle sotto indicate misure annue lorde: prima, seconda e terza qualifica funzionale: L. 300.000; quarta, quinta e sesta qualifica funzionale: L. 400.000; settima, ottava e nona qualifica funzionale: L. 500.000»*.

entro il 31 dicembre 1992 (per effetto del blocco degli automatismi stipendiali stabilito dal successivo comma 3 dello stesso art. 7)»⁴.

Da qui, chiaramente, il massiccio numero di ricorsi proposti al giudice amministrativo al fine di un riconoscimento della maggiorazione in questione, giustificato in seguito anche da un consolidato orientamento giurisprudenziale favorevole ad una interpretazione estensiva della proroga di cui all'art. 7 cit.

Proprio a seguito del contenzioso richiamato, il legislatore è intervenuto con l'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), il quale prevedeva che « [l']articolo 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, si interpreta nel senso che la proroga al 31 dicembre 1993 della disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, relativi al triennio 1° gennaio 1988 – 31 dicembre 1990, non modifica la data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge». Tale intervento era motivato, almeno da quanto è possibile desumere dai lavori preparatori e da una interpretazione sistematica della disposizione, soprattutto da ragioni di contenimento della spesa pubblica, come testimonia peraltro il testo stesso dell'art. 51 cit., il quale – oltre a prevedere l'operazione interpretativa in discussione – disponeva anche riduzioni di personale (comma 1) e il conseguimento di risparmi (comma 2).

Ebbene, la disposizione di cui all'art. 51, c. 3, cit., diviene prontamente oggetto di scrutinio innanzi alla Corte costituzionale, la quale tuttavia dichiara la questione manifestamente infondata (ordd. nn. 263 del 2002, 440 del 2002 e 10 del 2003). Nelle ordinanze citate, soprattutto nell'ordinanza n. 263 del 2002 – assunta come riferimento per le successive due – la Corte è chiamata a prendere posizione circa la (il)legittimità di un intervento legislativo che si autoqualifichi come di “interpretazione autentica”.

Per il giudice rimettente⁵, infatti, se è vero che i caratteri della legge di interpretazione autentica debbono riconoscersi quando la

⁴ TAR Lazio, sez. Prima *Bis*, sent. 1 settembre 2014, n. 9255.

⁵ Cfr. TAR Lazio, ord. n. 894 del 14 febbraio 2001, il quale solleva la questione

stessa operi una selezione fra i diversi significati ragionevolmente desumibili dalla disposizione di cui alla legge anteriore e che nel caso di specie ciò avviene correttamente⁶, è allo stesso modo evidente quanto l'operazione interpretativa stessa ponga una seria questione in termini di rapporti fra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. Difatti, pur dovendo riconoscere la circostanza per la quale ciascuna legge di interpretazione autentica determina rispetto all'interprete sempre un certo grado di vincolo (legittimo) nell'attività di interpretazione stessa⁷, diverso è il caso in cui l'intervento legislativo successivo giunga nel momento in cui sussista sul tema una giurisprudenza consolidata⁸.

Come si è osservato, tuttavia, la Corte non è dello stesso avviso e ritiene la questione manifestamente infondata. In particolare, per il profilo ora d'interesse, si afferma che *«che l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 non viola la funzione giurisdizionale, in quanto con esso il legislatore ordinario non ha inciso sulla potestas iudicandi, ma si è mosso “sul piano generale ed astratto delle fonti”, costruendo il modello normativo, cui la decisione giudiziale deve riferirsi (sentenza n. 432 del 1997; analogamente, sentenze n. 374 del 2000, n. 229 del 1999) e, proprio per questo, l'intervento legislativo non incide sul diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 29 del 2002; n. 419 del 2000)»*; d'altra parte, la norma impugnata non mo-

di legittimità costituzionale *«per contrasto con gli artt. 3, 24, 97, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 della Costituzione»*.

⁶ TAR Lazio, ord. n. 894 cit.: *«[I]a soluzione ermeneutica imposta attraverso l'art. 51, comma 3, della legge n. 388/2000, infatti, per quanto sia divergente dall'indirizzo giurisprudenziale dominante e consolidato nella materia, come si vedrà, non può essere ritenuta del tutto incompatibile con il testo interpretato, come emerge dalla circostanza che nella pratica applicativa del passato la stessa interpretazione è già talvolta affiorata (pur essendo sempre stata del tutto minoritaria)»*.

⁷ Cfr. Corte cost. n. 92 del 2014, per cui non sarebbe ravvisabile in capo al giudice *«una esclusività nell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la potestas iudicandi, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della potestas medesima»*.

⁸ Così Corte cost. n. 432 del 1997: *«nel caso in questione, il legislatore ha agito sul piano delle fonti, delimitando la fattispecie normativa presupposto della potestas iudicandi senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio, la dedotta interferenza sul potere giurisdizionale non appare – tanto più non sussistendo giurisprudenza consolidata in materia – lesiva della divisione dei poteri, e dunque non risultano violati, sotto questo profilo, gli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione»*. Ragionando a contrario, dunque, l'esistenza di una giurisprudenza consolidata renderebbe lesiva l'interferenza altrimenti legittima.

strerebbe neppure i caratteri dell'irragionevolezza, essendo giustificata da «*inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica*».

2. *Vent'anni dopo: la medesima quaestio legitimitatis nel nuovo contesto della «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU»*

Con la decisione in commento, la Corte costituzionale è ritornata sul caso a seguito dell'ordinanza n. 4503 del 2023 del Consiglio di Stato, il quale ha sollevato la questione di legittimità in termini solo in parte omologhi rispetto alle ordinanze del 2001. Come nei casi precedenti, infatti, il giudice rimettente parte dalla constatazione per cui, all'epoca dell'intervento interpretativo, «*il dibattito giurisprudenziale sull'estensione della proroga era stato ormai già risolto in senso favorevole al personale dipendente con più pronunce di questo Consiglio rese nel biennio 1999-2000, tutte anteriori alla legge n. 388 del 2000. A quella data, inoltre, pendeva ancora un certo numero di ricorsi collettivi (come quello che ha originato la presente causa) di pubblici dipendenti che rivendicavano il beneficio, destinati presumibilmente a essere definiti applicando gli stessi principi di diritto indicati da quella giurisprudenza. La norma di interpretazione autentica si rivolge, perciò, a una platea circoscritta di destinatari e, non emergendo altri motivi per la sua adozione che ragioni finanziarie di contenimento della spesa pubblica, appare preordinata a definire l'esito di specifici giudizi ancora in corso*».

Tuttavia, l'individuazione dei parametri è in questo caso parzialmente differente, in quanto comprendente anche gli artt. 111 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU⁹. Sul punto, occorre invero sottolineare che nel dispositivo – per un errore materiale sui cui la Corte ha probabilmente glissato

⁹ Sul ruolo e sulla funzione delle norme CEDU come norme interposte grazie al testo dell'art. 117, comma 1, Cost. v. C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. cost.*, n. 5 del 2007, 3518 ss.; M. CARTABIA, *Le sentenze 'gemelle': diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, n. 5 del 2007, 3564 ss.; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2008, 185 ss.; F. BILANCIA, *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il "margine di apprezzamento" statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2009, 4772 ss.

– il Consiglio di Stato ha fatto riferimento «*all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*» e non alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ad ogni modo, il Consiglio di Stato richiama nella propria ordinanza la giurisprudenza della Corte (successiva agli arresti di cui alle ordinanze che avevano dichiarato la questione manifestamente infondata) che valutava come illegittimi quegli interventi legislativi rivolti alla risoluzione di specifiche controversie, in violazione del principio di separazione dei poteri, con un impatto diretto sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi (così Corte cost. n. 94 del 2009, n. 85 del 2013); nonché, con riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla corrispondenza fra «*principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (ex plurimis, sentenza n. 191 del 2014)*», e di conseguenza alla valenza interna che assumono «*il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 [i quali] 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*», escludendo peraltro che per “imperative ragioni di interesse generale” si possano intendere giustificazioni di ordine finanziario finalizzate a contenere la spesa pubblica (par. 15).

Da qui, poi, il riferimento all'utilizzo che la Corte costituzionale ha fatto in merito alla categoria degli elementi sintomatici di un utilizzo distorto della funzione legislativa, quale ad esempio la sussistenza di un notevole lasso di tempo fra le due disposizioni (nel nostro caso, quella che dispone il beneficio e quella che, successivamente, interviene in via interpretativa a limitarne l'accesso)¹⁰.

È su queste premesse, dunque, che la sent. n. 4 del 2024 dichiara l'illegittimità dell'art. 51, comma 3, della Legge n. 388 del

¹⁰ Così Corte cost. n. 12 del 2018, Cons. in diritto, par. 3.2: «*[a]l fine di verificare la compatibilità di norme retroattive con l'art. 6 della CEDU, la Corte EDU è solita valorizzare alcuni elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa. Essi attengono al metodo e alla tempistica seguiti dal [...] Può dunque rilevare che lo Stato o un'amministrazione pubblica sia parte del processo [...] Può anche rilevare la prevedibilità dell'intervento legislativo [...] La Corte EDU si sofferma, inoltre, sull'adozione di norme in concomitanza con un determinato andamento della lite, tenuto conto anche del suo stato [...] Ugualmente sintomatico è il dato temporale che attiene al trascorrere di molti anni prima che il legislatore scelga di intervenire [...]*».

2000, con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, in relazione all'art. 6 CEDU.

La Corte, infatti, parte anzitutto dalla considerazione per cui l'intervento legislativo in questione non possa essere qualificato come di interpretazione autentica in quanto non operi una selezione fra i significati virtualmente deducibili dalla disposizione bensì ne introduca di nuovi. Da qui la più corretta definizione di «*legge innovativa con efficacia retroattiva*» (par. 7, Cons. in diritto)¹¹. Come abbiamo visto, prevedendo la non applicabilità alla RIA del regime di proroga disposto dall'art. 7, comma 1, del Decreto-legge n. 384 del 1992, l'art. 51 cit. introduceva in realtà una norma non direttamente deducibile dal testo dell'art. 7 stesso, giacché «*l'eventuale volontà del legislatore di escludere dalla proroga alcuni istituti retributivi contenuti nel d.P.R. n. 44 del 1990 – come quelli legati alle maggiorazioni della RIA – avrebbe richiesto una esplicita previsione normativa*» (par. 7.2.1, Cons. in diritto).

Sulla scorta di questa riqualificazione, la Corte ritiene di dover esercitare quello «*scrutinio particolarmente rigoroso*» (par. 8, Cons. in diritto) richiesto dall'esame delle leggi retroattive¹² – in quanto incidenti appunto sul principio di non retroattività quale valore espressione di civiltà giuridica anche al di fuori della materia penale¹³ – e soprattutto delle leggi retroattive che incidano direttamente su contenziosi in corso. In quest'ultimo caso, infatti, e soprattutto quando una delle parti sia una amministrazione pubblica, è evidente come a venire in gioco non sia soltanto il principio di non retroattività della legge, bensì lo stesso principio di separazione dei poteri e quello della parità delle armi.

Quanto appena richiamato permette allora alla Corte di profilare uno scenario del tutto inedito rispetto a quello che caratterizzava le pronunce adottate vent'anni prima sulla medesima norma, e

¹¹ Contro l'automatismo frequentemente adoperato dalla Corte, il quale collega la funzione interpretativa della legge alla sua necessaria retroattività, cfr. G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive e possibili ragioni della loro incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 2 del 2012, 1072 ss. Più in generale cfr. R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, n. 5 del 1990, 1132 ss.; G. SILVESTRI, *Sovranità parlamentare e magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2023, spec. 8 ss.

¹² Per un approfondimento cfr. *ex multis* C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Napoli, 2018.

¹³ Sul punto, cfr. *ex multis* F. SATTA, *Irretroattività della legge*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988.

di ritornare sull'ormai «*solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU*» (Corte cost. n. 12 del 2018, par. 11, Cons. in diritto), utilizzando così i criteri individuati dalla Corte EDU al fine di verificare se un intervento legislativo avente efficacia retroattiva possa affidabilmente ritenersi preordinato a condizionare il verso di conclusione di contenziosi pendenti¹⁴. Si tratta di proprio di quanto osservato dal giudice rimettente, ovvero *a)* del notevole ritardo temporale con il quale il legislatore interviene retroattivamente, *b)* dell'errata autoqualificazione come norma di interpretazione autentica, *c)* dell'esistenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale sulla questione.

Nel caso di specie, tutte e tre le figure sintomatiche dell'eccesso di potere legislativo appaiono presenti¹⁵, giacché *a)* l'intervento pretesamente interpretativo avviene a distanza di nove anni dall'entrata in vigore del Decreto-legge n. 384 cit., *b)* la funzione svolta dalla disposizione è in realtà quella di introdurre un *nuovo* significato normativo, non deducibile dal testo esistente, *c)* la finalità di fondo perseguita è proprio quella di superare l'orientamento prevalente e consolidato presso il giudice amministrativo, per mere ragioni di contabilità pubblica.

Come riconosce la Corte, «*nell'ambito di controversie promosse da dipendenti pubblici ai fini del riconoscimento delle maggiorazioni della RIA [...] il Consiglio di Stato aveva chiaramente affermato che la proroga legislativa dell'efficacia del d.P.R. n. 44 del 1990 al triennio 1991-1993 [...] avesse modificato anche il termine utile ai fini del calcolo delle anzianità di servizio necessarie alla maturazione di tali maggiorazioni: con la conseguenza che i dipendenti pubblici – sino all'entrata in vigore della disposizione censurata – si sono visti ri-*

¹⁴ In generale, sull'ingerenza legislativa su giudizi pendenti, cfr. A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisioni con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, in *Quaderni di Nomos*, 1989, 123 ss.

¹⁵ In generale sull'eccesso di potere legislativo cfr. F. CARNELUTTI, *Eccesso di potere legislativo*, nota a Cass. Sez. Un. 28 luglio 1947, in *Rivista di diritto processuale*, n. 2 del 1947, 193 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1986, 795 ss.; G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giur. cost.*, 1989, 653 ss.; G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, n. 3 del 1999, 387 ss.

conoscere le maggiorazioni sulla base di anzianità di servizio maturate successivamente al 31 dicembre 1990 [...] In un simile contesto, il legislatore è intervenuto, con la disposizione censurata, al fine specifico di superare tale orientamento giurisprudenziale, nella consapevolezza della grande diffusione del contenzioso promosso dai dipendenti pubblici per il riconoscimento delle maggiorazioni della RIA in relazione al triennio 1991-1993».

Se ciò è vero, se è indiscutibile cioè la presenza degli appena richiamati elementi sintomatici dell'eccesso di potere legislativo, è altrettanto vero che la presenza di questi – da sola – non basti a rendere l'intervento legislativo *ex se* illegittimo. Si tratta, in altre parole, della ulteriore verifica circa la ricorrenza (o meno) di quelle «*impellenti ragioni di interesse pubblico*», le quali, quando presenti, giustificherebbero «*l'interferenza dell'assemblea legislativa nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia*» (Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 42).

Come noto, è proprio questo uno dei punti di maggiore interesse riguardo alle differenze di sensibilità osservabili fra la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Strasburgo, le quali sono state sovente giustificate dalla differente posizione ordinamentale delle due. Il riferimento è chiaramente alle osservazioni espresse dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 264 del 2012, allorquando ha affermato che «*[a] differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata*» (par. 5.4, Cons. in diritto)¹⁶. Ora, a prescindere dalle più ampie considerazioni riguardanti la natura del bilanciamento cui la Corte costituzionale è chiamata e il rapporto di questo con l'attività interpretativa svolta invece dalle altre Corti (fra cui la Corte EDU), nel caso di specie appare necessario osservare che proprio il carat-

¹⁶ Sul punto cfr. 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.*, n. 6 del 2012, 4235 ss. C. PINELLI, «*Valutazione sistemica*» versus «*valutazione parcellizzata*»: un paragone con la Corte di Strasburgo, in *Giur. cost.*, n. 6 del 2012, 4228 ss.

tere sistemico della valutazione circa la presenza di *«impellenti ragioni di interesse pubblico»* assuma una valenza dirimente.

Difatti, appare evidente che le modalità di svolgimento di un sindacato sulla legittimità di un intervento legislativo retroattivo che influisca su giudizi in corso assuma caratteri differenti in base al tipo di tutela che si intende (o si possa) assicurare.

Se, come ha sottolineato le Consulta, la Corte EDU *«è tenuta a tutelare in modo parcellizzato, con riferimento a singoli diritti, i diversi valori in giuoco»*, ciò giustifica la richiamata rigorosità nello scrutinio circa la presenza di ragioni giustificatrici della legge retroattiva, la cui valenza (giustificatrice, appunto) è destinata ad essere riconosciuta in modo molto ridotto.

Diversamente, quando la prospettiva non sia quella esclusiva della tutela parcellizzata dei diritti, bensì quella di una valutazione sistemica nella veste di Giudice delle leggi a tutela dell'ordinamento costituzionale, le ragioni di interesse pubblico assumono allora una portata giustificatrice più ampia. Questo è testimoniato, peraltro, proprio dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, pur dimostrandosi sensibile rispetto alle criticità mosse all'utilizzo retroattivo della legge, ha comunque svolto un sindacato a maglie molto larghe sulle ragioni di interesse pubblico che potevano giustificare un simile utilizzo¹⁷.

¹⁷ Si veda per esempio la sent. n. 311 del 2009 quando afferma che *«fare salvi i «motivi imperativi d'interesse generale» che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi nelle situazioni che qui rilevano non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo. Le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (come nella sentenza National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, del 23 ottobre 1997)»*. Sul punto cfr. M. MASSA, *La "sostanza" della giurisprudenza europea in materia di leggi retroattive*, in *Giur. cost.*, n. 6 del 2009, 4679 ss.; 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)*, in *www.federalismi.it*, 16 dicembre 2009; 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.forum-quadernicostituzionali.it*, 16 dicembre 2009.

In questo senso, d'altra parte, appare esemplare la vicenda giudiziaria legata alla sentenza in commento, laddove agli inizi degli anni 2000 la Corte, chiamata a giudicare la norma oggi dichiarata incostituzionale, riteneva presenti ragioni di interesse pubblico, almeno nella misura in cui tale norma appariva «*giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 384 del 1992 di "crystallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica*» (ord. n. 263 del 2002)¹⁸. A prescindere dalle ragioni che a distanza di un ventennio hanno portato la Corte a dichiararne invece l'illegittimità costituzione – sulle quali pure si tornerà a breve – quanto appena osservato rende la misura di come per la Corte costituzionale sia meno disagiata rintracciare ragioni di interesse pubblico – come nel caso di specie il contenimento della spesa pubblica – che rendano così legittimo l'intervento legislativo retroattivo e incidente su giudizi in corso.

Ad ogni modo, se quanto appena osservato in merito alla differenza di valutazione – parcellizzata o sistemica – vale a giustificare gli esiti talvolta differenti dello scrutinio fra Corte costituzionale e Corte EDU, abbiamo visto che la sent. n. 12 del 2018 della Corte costituzionale ha affermato, per lo meno rispetto alla questione delle leggi retroattive che incidano su giudizi in corso, la sinergia fra i principi costituzionali e quelli previsti dalla Convenzione EDU¹⁹. È sulla scorta di tale sinergia, allora, che con la sentenza in commento la Corte costituzionale esclude la presenza di ragioni imperative di interesse generale, in quanto «*i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)*» (sentenza n. 145 del 2022).

Da qui, dunque, dalla presenza degli elementi sintomatici dell'eccesso di potere legislativo e dalla assenza di ragioni giustificatrici dell'intervento retroattivo, l'illegittimità dell'art. 51, cit., per il «con-

¹⁸ Sull'approccio talvolta «deferente e accomodante nei confronti del legislatore», v. M. CARTABIA, *I diritti in Europa: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1 del 2015, 29 ss.

¹⁹ Per un approfondimento sulla sentenza in oggetto, cfr. C. DI 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, 318 ss.

trasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Cost.» (par. 9, Cons. in diritto).

3. *Epilogo: allineamento del controllo nazionale e convenzionale o riduzione del peso finanziario della decisione della Corte costituzionale?*

Se la decisione in commento si inserisce in maniera lineare in un processo di integrazione dei modelli di tutela dei diritti che ha origini ormai sufficientemente risalenti, chi scrive non può non svolgere alcune considerazioni che tengano conto delle peculiarità del caso di specie, soprattutto al fine di tentare una giustificazione soddisfacente del *revirement* che abbiamo potuto osservare.

Come abbiamo visto, da un punto di vista più generale si dovrebbe anzitutto assegnare – e questo è sicuramente necessario – un peso non indifferente proprio al processo di integrazione dei modelli di tutela dei diritti, alla giurisprudenza della Corte EDU e al ruolo che quest'ultima ha progressivamente assunto sul piano interno in relazione alle pratiche ermeneutiche. Se è vero che al momento in cui furono sollevate le questioni per la prima volta – era il 2001 – già l'art. 111 Cost. faceva esplicito riferimento ai principi del giusto processo e della parità delle armi (cioè nel testo successivo alla Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2), è altrettanto vero che né il giudice rimettente né la Corte costituzionale apparivano sensibili ad una impostazione della questione in termini conseguenti. Sia il Consiglio di Stato che la Corte costituzionale, infatti, ragionavano nei termini di una verifica circa la lesione di una funzione statale (quella giurisdizionale) a carico di un'altra funzione (quella legislativa)²⁰, rimanendo del tutto recessiva la questione re-

²⁰ Non a caso si è talvolta rilevata l'opportunità che, nel caso si simili interferenze del potere legislativo su quello giudiziario, lo strumento più opportuno potesse essere quello del conflitto di attribuzione, così A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, cit., 40 ss. *Contra*, l'orientamento prevalente che fa perno sulla centralità del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, così M. MANETTI, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., 50-51.

lativa alla lesione del diritto del singolo, la cui posizione è presa in analisi esclusivamente rispetto ad una eventuale disparità di trattamento rispetto a coloro i quali avessero ottenuto il beneficio in virtù di sentenze definitive favorevoli (ord. n. 263 del 2002).

Al contrario, nel caso di specie, l'impostazione della questione da parte del giudice rimettente appare certamente più attenta – forse per una felice eterogenesi dei fini?²¹ – al diritto di difesa e dunque ai principi del giusto processo e della parità delle armi, come emerge chiaramente dalla diversa individuazione dei parametri, avvalendosi peraltro della possibilità, non percorribile al momento della rimessione nel febbraio 2001, di indicare anche quello dell'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 6 CEDU²².

Anche dalla prospettiva della Corte l'evoluzione del contesto appare decisiva rispetto alla pronuncia adottata. Se si comparano le condizioni di sistema e storico-fattuali nel quale si inquadrano l'ordinanza di manifesta infondatezza del 2002 e la sentenza di accoglimento del 2024, appare infatti evidente che con il trascorrere del tempo sia venuta a mancare proprio la valenza di quelle «*inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica*» che avevano all'epoca contribuito ad avvalorare la ragionevolezza dell'intervento legislativo retroattivo e incidente su giudizi pendenti.

Detto diversamente, il giudice costituzionale si è trovato nel 2024 nella condizione di poter svolgere le proprie argomentazioni sino al punto di caduta finale – e perciò fino alla dichiarazione di incostituzionalità – anche per via dell'impatto della propria decisione sulle casse dello Stato. Accertare l'incostituzionalità adesso, quando i giudizi pendenti e perciò i destinatari del beneficio rappresentano un bacino certamente ristretto, assume un valore molto differente da quello che avrebbe assunto nel 2002, quando invece i

²¹ Il riferimento è all'opportunità, sicuramente colta dal Consiglio di Stato, di promuovere una nuova pronuncia della Corte costituzionale che avallasse proprio l'originaria e consolidata giurisprudenza amministrativa in tema di RIA. Con riferimento ad un simile utilizzo delle questioni di legittimità cfr. M. FRANCAVIGLIA, *La sostenibilità del debito pubblico come ragionevole limitazione della responsabilità patrimoniale degli enti locali disestati?*, in *Giur. cost.*, n. 5 del 2022, spec. 2309 ss.

²² Al riguardo, è da notare come, nell'ordinanza di rimessione del 2001, gli artt. richiamati fossero il 3, 24, 97, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 Cost.; mentre nel caso di specie il Consiglio di Stato ha invocato gli artt. 3, 24, comma 1, 102, 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

giudizi pendenti erano ancora moltissimi; questo per via dell'osservazione, invero banale, che ad oggi – salvo atti interruttivi quali appunto la presentazione per tempo di un ricorso giurisdizionale – i crediti retributivi relativi alla RIA sono prescritti, anche alla luce delle riforme che hanno interessato il Comparto ministeri/Funzioni centrali, e in generale il pubblico impiego, nel corso degli anni²³.

Con questo argomento, quello economico e finanziario, si ritorna su una delle questioni più sensibili in merito all'impatto delle decisioni della Corte, come d'altra parte è stato osservato in relazione ad un caso già citato e in parte omologo al presente. Si tratta della sent. n. 12 del 2018 con la quale la Consulta ha da una parte riconosciuto, come si è visto, la sinergia fra diritti costituzionali e diritti previsti dalla Convenzione EDU, e dall'altra, tuttavia, ha anche ammesso con particolare trasparenza il valore del peso finanziario della decisione, giacché si riconosceva che gli eventuali costi del contenzioso allora oggetto dell'intervento legislativo non sarebbero stati *«tali da incidere in modo significativo sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sugli equilibri della finanza pubblica»*. Di

²³ Non si può non osservare l'attenzione che la sentenza in oggetto ha suscitato sul piano sindacale. All'indomani della pubblicazione della stessa, infatti, molte sigle sindacali hanno invitato i propri iscritti a richiedere alle Amministrazioni di riferimento la corresponsione dell'emolumento in oggetto, senza tuttavia considerare due aspetti, quali l'avvenuta prescrizione del credito per la maggior parte dei dipendenti che non avesse agito per tempo e, soprattutto, l'efficacia limitata al solo Comparto ministeri. Proprio per chiarire il punto, diverse Amministrazioni hanno adottato circolari in risposta alla mole di istanze pervenute; fra queste la Circolare n. 19162 del 26 febbraio 2024 con la quale il Ministero della Difesa ha chiarito che *«si rappresenta che la RIA consiste in un elemento stipendiale proporzionale all'anzianità di servizio, nella quale è confluito il maturato per classi e scatti in godimento al 31/12/1986. Tale emolumento è stato previsto sia per il personale contrattualizzato del Comparto Ministeri (oggi, Funzioni Centrali), con d.P.R. n. 266/1987 (come modificato dal d.P.R. n. 494/1987) sia per il personale delle Forze Armate, con d.l. n. 379/1987, convertito dalla legge 14 novembre 1987, n. 468. Inoltre, per il personale militare, l'art. 2 della legge 8 agosto 1990, n. 231 ha previsto un ulteriore incremento della RIA. Tuttavia, l'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, ha causato una sperequazione retributiva per i soli dipendenti pubblici appartenenti al Comparto Ministeri. Solo per questi ultimi, infatti, il suddetto articolo era intervenuto, in via retroattiva, per escludere l'operatività di maggiorazioni alla retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti pubblici in relazione al triennio 1991-1993. Di conseguenza, la recente sentenza n. 4/2024 della Corte costituzionale non ha effetti sulla RIA del personale appartenente al comparto Difesa e Sicurezza, ma trova applicazione limitatamente al personale del Comparto Ministeri/Funzioni Centrali»*. Dello stesso tenore la circolare prot. n. 7856 del 12 aprile 2024 del Ministero dell'Interno, con riferimento al Dipartimento di Pubblica Sicurezza e dunque alla Polizia di Stato.

conseguenza, viene da aggiungere, non avrebbe inciso sulla sostenibilità finanziaria neppure una dichiarazione di illegittimità costituzionale²⁴.

Da qui, dunque, una spiegazione forse un po' meno riluttante (e più pragmatica) delle ragioni che hanno spinto la Corte ad un cambio di giurisprudenza tanto deciso quanto in fondo giustificato, qualora si considerino insieme l'importante evoluzione della collocazione della Consulta rispetto alla giurisprudenza della Corte EDU e l'impatto di una simile sentenza di accoglimento sulla sostenibilità della finanza pubblica.

Abstract

Il contributo analizza la sentenza n. 4 del 2024 della Corte costituzionale in tema di eccesso di potere legislativo e con riferimento a interventi normativi circa alcune maggiorazioni retributive previste per il personale del Comparto Ministeri. La Corte, superando un proprio precedente orientamento e richiamando la giurisprudenza CEDU, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 51, c. 3, della legge n. 388 del 2000, considerando tale intervento legislativo retroattivo e non giustificato da ragioni di interesse generale, e perciò lesivo dei principi del giusto processo, della parità delle armi e della certezza del diritto.

²⁴ In merito alla sent. n. 12 del 2018 si è autorevolmente osservato che «*la Corte sembra accreditare ancora una volta il peso decisivo dell'art. 81 Cost. all'interno del sindacato su leggi retroattive in materia civile e di come, in suo nome, il legislatore possa operare ora per allora sacrificando ogni altra considerazione contraria di spessore costituzionale. A "conti fatti", non è allora da escludersi che le preoccupazioni circa l'impatto economico e finanziario delle proprie decisioni possano, domani, mandare assolto anche un intervento legislativo gemello siamese di quello oggi censurato*», così A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa e materia civile: Corte costituzionale e Corte EDU parlano la stessa lingua?*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2018, 8-9. Tuttavia, se certamente la Corte ha spesso mostrato un certo *self-restraint* nel momento in cui le proprie decisioni avrebbero avuto un impatto importante sulla sostenibilità e stabilità delle finanze pubbliche (si pensi alla nota sent. n. 10 del 2015), tale approccio appare per certi versi comprensibile qualora l'impatto della decisione «*determinerebbe [...] uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime*» (Corte cost. n. 10 del 2015, par. 8, Cons. in diritto).