

Lectio magistralis di GIOVANNI AMOROSO

Giudice della Corte costituzionale

Leggi di interpretazione autentica e controlli di costituzionalità

Discussant Prof. MASSIMO LUCIANI

Presidente Comitato scientifico della Scuola di Alta Formazione
della Corte dei conti "Francesco Staderini"

Saluto introduttivo di *GUIDO CARLINO*

Presidente della Corte dei conti

Buon pomeriggio a tutti.

Diamo inizio al nostro quinto appuntamento del ciclo di *lectio magistralis* che ormai sta volgendo al termine.

Desidero salutare il Presidente Giovanni Amoroso, che ringrazio per aver accettato di trattare il complesso tema delle leggi di interpretazione autentica e dei relativi controlli di costituzionalità, tuttora oggetto di ampio dibattito dottrinale e di cui è profondo conoscitore, anche grazie alla sua esperienza di magistrato della Corte di cassazione e di giudice della Consulta.

Saluto e ringrazio il Presidente Aldo Carosi, Direttore della nostra Scuola di Alta Formazione, il Prof. Massimo Luciani, componente del Comitato scientifico della Scuola, che svolgerà il ruolo di *discussant* e il Giudice costituzionale

Angelo Buscema che, come di consueto, formulerà le conclusioni.

L'argomento della *lectio* odierna è estremamente interessante per le sue connessioni con la tutela dei diritti, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e per i rapporti, recentemente evidenziati, con i profili di salvaguardia dell'interesse finanziario pubblico.

1.- La Corte costituzionale, da un lato, ha costantemente affermato che l'interpretazione autentica della legge costituisce una ineluttabile manifestazione della funzione legislativa; dall'altro, ha progressivamente concentrato l'attenzione sul problema dei limiti della portata retroattiva della norma, alla luce del principio di ragionevolezza, degli interessi costituzionali coinvolti e degli effetti determinati dalla legge interpretativa.

Quest'ultima finisce per identificarsi spesso in una legge innovativa con efficacia retroattiva, che, tuttavia, non deve interferire con la sfera propria del potere giudiziario. La legge di interpretazione autentica, infatti, piuttosto che chiarire una disposizione oscura, talvolta innova l'ordinamento in considerazione del fatto che la disposizione

“interpretata” ha ricevuto un’applicazione giudiziaria o amministrativa spesso non condivisa dal legislatore.

L’analisi della Corte costituzionale, pertanto, ha riguardato le norme di interpretazione autentica sulla base del principio di ragionevolezza, che viene ricondotto al principio di uguaglianza (art. 3, comma 1, Cost.) o a disposizioni costituzionali (ad esempio, l’art. 97 Cost.), senza tralasciare l’inevitabile bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti e la coerenza interna dell’ordinamento (sul punto, Corte cost.le 74/2008).

L’ammissibilità di leggi di interpretazione autentica, in realtà, nel corso degli anni ha posto il problema della tutela del legittimo affidamento e dei rapporti con gli ordinamenti sovranazionali, specificamente con la CEDU, sul versante della protezione dell’art. 6 relativo al giusto processo, dato che la norma retroattiva può incidere sui processi in corso, violando il principio di legittimo affidamento (sul punto, Corte cost.le 209/2010).

3.- Taluni profili di criticità sono emersi nei rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte di Strasburgo in ordine ai profili dell’ammissibilità della legge di interpretazione autentica con specifico riguardo alla tutela del legittimo

affidamento e agli effetti delle norme retroattive sui processi pendenti, specialmente ove sia convenuta l'amministrazione pubblica e ciò in relazione alla tutela del diritto a un processo equo e in condizioni di parità (art. 6 CEDU).

Va, infatti, osservato che la Corte costituzionale e la Corte di Strasburgo hanno talvolta inteso in modo diverso l'ampiezza e i contenuti dei motivi di interesse generale, che possono giustificare la retroattività della legge.

Tuttavia, nelle più recenti sentenze (n. 12/2018) la Corte cost.le ha affermato la corrispondenza tra principi costituzionali interni e quelli contenuti nella CEDU, dichiarando la incostituzionalità della disposizione impugnata con riferimento agli artt. 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

In particolare, i giudici della Consulta hanno rilevato che l'intervento legislativo, ancorché attuato mediante una regola formalmente astratta, risulta chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso.

Per quanto di interesse del nostro Istituto, vorrei richiamare il punto della sentenza n. 12 del 2018, ove si osserva che: *“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”.

Tale affermazione mi pare significativa in quanto implica comunque la necessità di valutare gli effetti finanziari della disposizione di interpretazione autentica.

Nella visuale della Corte dei conti si tratta di un profilo alquanto interessante, in quanto la costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio finisce per incidere in modo significativo sull’individuazione dei motivi imperativi di interesse generale, che possono comportare la retroattività, e comunque confluisce nelle valutazioni di bilanciamento e di ragionevolezza della Corte costituzionale in sede di verifica della legittimità costituzionale di norme di interpretazione autentica.

4.- Al riguardo, in alcune più recenti pronunce la Corte costituzionale, valutando la legittimità di leggi di interpretazione autentica (o dichiarate formalmente tali), ne ha analizzato il rapporto con l’interesse finanziario pubblico.

Va segnalata innanzitutto la sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 9 maggio 2019, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di alcuni

articoli della legge regionale del Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, avente ad oggetto la rideterminazione dei criteri di calcolo degli assegni vitalizi dei consiglieri regionali.

Al riguardo il Giudice delle Leggi ha ritenuto che nella valutazione di ragionevolezza e nel connesso bilanciamento di interessi assuma rilievo l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio e della gestione "virtuosa" del bilancio pubblico.

La legge retroattiva, pertanto, si giustifica laddove si tratti di rimediare ad eccezionali benefici economici previsti per una platea limitata di soggetti e in sostanziale controtendenza rispetto all'esigenza del risanamento della finanza pubblica e ai connessi obblighi di solidarietà.

Dalla sentenza n. 108 del 2019 si desume inoltre che l'interesse finanziario (o più precisamente quello dell'equilibrio di bilancio) non è di per sé prevalente, laddove le norme sottoposte ad interpretazione autentica abbiano determinato un consolidato, duraturo e univoco affidamento da parte dei cittadini; soltanto in tale ipotesi, può escludersi che l'interesse finanziario di per sé e *a priori* giustifichi la norma di interpretazione autentica. Allorché invece l'intervento successivo del legislatore non risulti del tutto imprevedibile o allorché la norma originaria appaia eccentrica

rispetto ai principi del sistema (anche di natura finanziaria) e alla situazione economica complessiva, va esclusa la possibilità di invocare il legittimo affidamento e di farlo prevalere sull'interesse finanziario. Ciò significa che una legge che comporta una spesa palesemente in controtendenza rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, specialmente se irragionevolmente vantaggiosa per i suoi destinatari, non è idonea a determinare il legittimo affidamento ed è suscettibile di intervento correttivo retroattivo in virtù di un reale ed effettivo interesse finanziario pubblico.

Va aggiunto che il principio dell'equilibrio di bilancio può essere leso anche da interventi normativi retroattivi che violano altri principi costituzionali e che contestualmente ampliano la spesa pubblica. In tal senso va menzionata la sentenza n. 133 del 6 luglio 2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, che stabilizzava come dipendenti pubblici soggetti che avevano intrattenuto un rapporto libero professionale con la pubblica amministrazione.

La Corte ha affermato che non è costituzionalmente legittima una legge di apparente interpretazione autentica

con contenuto sostanzialmente innovativo che viola precetti costituzionali.

Mi pare opportuno osservare che la richiamata sentenza non solo ha impedito una grave violazione del principio costituzionale del concorso pubblico, ma ha contestualmente preservato il principio del buon andamento e quello dell'equilibrio di bilancio. È infatti palese che la stabilizzazione avrebbe comportato un incremento permanente della spesa pubblica proprio in ragione della natura della spesa per gli stipendi di dipendenti. Occorre pertanto evitare che leggi retroattive abbiano l'effetto di improprie sanatorie di attività contrattuali o provvedimentali della P.A. con relative spese non conformi ai principi costituzionali, fra i quali primariamente quello dell'equilibrio di bilancio.

Va da sé che - come si desume dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2018 e dalla successiva sentenza n. 112 del 2020 - la Corte dei conti, nel giudizio di parificazione è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost., se evocato in correlazione funzionale con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Tutto ciò vale anche nelle ipotesi di norme di interpretazione autentica e apre interessanti prospettive anche nella attività delle nostre Sezioni di controllo in sede di giudizio di parifica.

4.- Concludo, ringraziando per l'attenzione, certo che la *lectio* del giudice Amoroso contribuirà ad arricchire professionalmente i numerosi magistrati collegati da remoto che saluto tutti cordialmente.

Passo la parola al Presidente Aldo Carosi.