



Sentenza n. 4 del 2024

Presidente: Augusto Barbera - Giudice relatore e redattore: Marco D'Alberti
decisione del 6 dicembre 2023, deposito del 11 gennaio 2024
comunicato stampa dell'11 gennaio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ord. n. 76 del 2023

parole chiave:

LEGGI RETROATTIVE – RETRIBUZIONE

disposizione impugnata:

- art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000

disposizioni parametro:

- artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

dispositivo:

illegittimità costituzionale

Il Consiglio di Stato sollevava questione di legittimità dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000, ai sensi del quale l'art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, come convertito, «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», facendo «salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992 aveva disposto la proroga, al 31 dicembre 1993, dell'efficacia dell'intero d.P.R. n. 44 del 1990 e, quindi, anche del riconoscimento di maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità (RIA, di cui all'art. 9, commi 4 e 5, del citato d.P.R.).

Attraverso la disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale, pertanto, il **legislatore escludeva (con efficacia retroattiva) l'operatività delle maggiorazioni alla retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti pubblici in relazione al triennio 1991-1993, ponendosi altresì in frontale contrasto con un orientamento giurisprudenziale – in fieri – che invece riconosceva ai dipendenti delle amministrazioni il diritto ad ottenere tale beneficio economico.**

Alla luce di tale quadro, il Consiglio di Stato riteneva l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 in contrasto con gli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. Nello specifico, la disposizione indubbiata – in quanto diretta ad incidere su una serie di ricorsi collettivi pendenti – avrebbe **conflitto con i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, attraverso un travalicamento del primo nella sfera di competenza del secondo, nonché con il diritto ad un equo processo e alla parità delle parti in giudizio.**

La Corte, prima di passare all'esame del merito, rileva come il giudice *a quo* non abbia tenuto conto di precedenti decisioni che, in alcuni risalenti giudizi aventi ad oggetto la medesima disposizione, **avevano dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni.** Al contempo, si evidenzia come il rimettente **abbia fatto riferimento a parametri costituzionali nuovi e ai più recenti orientamenti** della giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU in materia di leggi retroattive.

Ciò premesso, la Corte **giudica fondata** la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato.

Il giudice delle leggi osserva, infatti, che, sulla base della distinzione tra interpretazione e creazione del diritto, non è possibile ritenere che **l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000** sia una disposizione di interpretazione autentica, in quanto **attribuisce retroattivamente all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384/1992 una portata in alcun modo riconducibile al ventaglio di opzioni già insite in tale previsione e da essa ricavabili mediante il ricorso ai canoni ermeneutici.**

Alla base di tale conclusione il giudice delle leggi richiama la **propria giurisprudenza sulle leggi retroattive**, non mancando altresì di evidenziare l'“**assonanza**” con l'**impostazione del giudice di Strasburgo**, in quanto nel giudizio su questa tipologia di fonti si può constatare la «costruzione di una “solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU”, che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un “rapporto di integrazione reciproca”(sentenza n. 145 del 2022)».

Nello specifico, per ciò che concerne la giurisprudenza costituzionale, viene richiamato il principio secondo cui, a fronte di leggi dalla portata retroattiva, **lo scrutinio della Corte deve risultare particolarmente rigoroso**, in ragione del fatto che la regola – secondo un principio di civiltà giuridica – è quella per cui la legge non può che disporre per il futuro (rappresentando l'efficacia retroattiva solo un'eccezione). Inoltre, un controllo attento su tali leggi risulta ancor più importante laddove l'intervento normativo sia idoneo ad incidere sui giudizi pendenti in cui è coinvolta l'amministrazione, per l'ovvio motivo che il legislatore potrebbe avere l'interesse ad incidere su tali procedimenti attraverso uno «sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio». Così facendo, però, **il legislatore risolverebbe con legge specifiche controversie**, in contrasto con i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e con quelli concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio.

Sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, invece, è necessario verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti e, a tal fine, rilevano due elementi sintomatici di tale deviazione della funzione legislativa: da un lato, è sintomatico il fatto che la normativa retroattiva sia **entrata in vigore a notevole distanza di tempo rispetto alla norma su cui incide**, andando a influenzare giudizi già incardinati in cui è parte l'amministrazione;

dall'altro lato, è rilevante il fatto che la disciplina legislativa, pur autoqualificandosi come di interpretazione autentica, **in realtà individua un significato del tutto estraneo rispetto al testo della legge interpretata.**

A detta della Corte costituzionale i sintomi ora indicati emergono nell'art. 51, comma 3, della lg. n. 388 del 2000, **senza che, tra l'altro, tale previsione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare interessi di natura generale**, identificabili solo in principi, diritti e beni di stampo costituzionale (e non anche in meri risparmi di spesa). Tali conclusioni sarebbero suffragate anche dall'analisi dei lavori preparatori e delle relazioni tecnica e illustrativa.

Alla luce di queste considerazioni, il giudice delle leggi dichiara la disposizione oggetto dello scrutinio di costituzionalità in contrasto 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.

Simone Barbareschi