

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2023

Data: 3 febbraio 2023

Leggi retroattive con finalità di stabilizzazione finanziaria e limiti alla loro ammissibilità: convergenze con la Corte EDU nella più recente giurisprudenza costituzionale (in margine alla sentenza n. 145 del 2022)*

di **Pietro Masala** – Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara

TITLE: Constraints on retroactive legislation intended to safeguard financial stability: convergence with the ECtHR in the most recent case law of the Constitutional Court (reflections after ruling 145/2022)

ABSTRACT: L'analisi della sentenza n. 145 del 2022 della Corte costituzionale è occasione per riflettere su vari aspetti della problematica riguardante il sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive in materia civile, in specie nell'ipotesi in cui queste incidano su giudizi in corso per salvaguardare l'interesse finanziario pubblico. Poiché, come è ormai usuale, il controllo ha avuto fra i propri parametri l'art. 117, co. 1, Cost., come integrato dall'art. 6 CEDU che tutela il diritto a un equo processo, la sentenza n. 145 del 2022 fornisce elementi utili a riflettere sull'evoluzione dell'atteggiamento della Consulta verso gli orientamenti della Corte EDU nella materia. Il profilo di maggiore interesse della decisione è dato dal fatto che si inserisce in un recente percorso di avvicinamento, laddove erano già emerse significative divergenze. Si ricostruisce tale percorso, evidenziando sia i progressi compiuti sia i limiti e le ambiguità persistenti, per svolgere infine

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

alcune riflessioni riguardanti più in generale gli effetti dell'interazione con le Corti europee sulla protezione dei diritti sottoposti a restrizioni per salvaguardare gli interessi finanziari dello Stato.

The analysis of ruling 145/2022 of the Constitutional Court is an opportunity to reflect on various problems involved in the review of the constitutionality of retroactive laws in civil matters, especially when they interfere with pending trials in order to safeguard the financial interests of the State. As is now usual, the review had among its parameters art. 117, par. 3 of the Italian Constitution, as supplemented by art. 6 ECHR, enshrining the right to a fair trial. Therefore, the judgment provides useful elements to reflect on the evolution of the Constitutional Court's attitude towards the ECtHR's guidelines in this field. Its most interesting aspect consists in the fact that it develops cooperation, continuing along a path of progressive convergence, where significant contrasts had emerged in the past. A reconstruction of this path, of which both the advances and the persistent limits and ambiguities are highlighted, is proposed. Starting from this, some reflections are finally made concerning the possibility that the interaction between the Constitutional Court and the European Courts ensures better protection of the rights the legislator subjects to restrictions in order to safeguard the financial interests of the State.

KEYWORDS: retroactivity; Constitutional adjudication; European Court of Human Rights; retroattività; giustizia costituzionale; Corte europea dei diritti dell'uomo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo schema di giudizio applicato. – 3. L'evoluzione del rapporto con Strasburgo: dalla giustificazione delle divergenze... – 4. ... all'enfasi sulle convergenze. – 5. I nodi da sciogliere. – 6. Potenzialità e limiti della tutela integrata.

1. Premessa

Con la sentenza n. 145 del 2022, la Corte costituzionale ha sottoposto a scrutinio una disposizione qualificata dal legislatore come norma di interpretazione autentica¹, capace di incidere

¹ Art. 1-bis, d.l. n. 138/2011, recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, conv. con modif. ex l. n. 148/2011.

sull'esito di procedimenti giudiziari pendenti in cui era applicabile la disciplina originaria. La norma asseritamente interpretativa, dichiarata illegittima limitatamente alla parte in cui prevedeva di applicarsi alle fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, era contenuta in un decreto-legge, adottato poco più di dieci anni prima con una dichiarata finalità di stabilizzazione finanziaria. Vi era stata inserita in sede di conversione e coerentemente perseguiva lo scopo di ridurre, anche in virtù dei suoi effetti sui processi in corso, l'ammontare delle erogazioni dovute a una particolare categoria di privati: stabilendo che la disposizione che disciplinava il trattamento economico del personale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) in servizio all'estero² fosse da interpretarsi nel senso che l'indennità di amministrazione normalmente corrisposta non dovesse erogarsi in relazione al servizio eventualmente prestato all'estero anche prima dell'entrata in vigore della nuova previsione.

La *ratio* della norma era stata esplicitamente indicata³ nell'obiettivo di porre fine al contenzioso "seriale" sorto fra il MAECI e i suoi dipendenti che avevano prestato servizio all'estero per il riconoscimento dell'indennità di amministrazione durante tale servizio: imponendo il divieto di cumulo con l'indennità di servizio all'estero, si precludeva l'interpretazione favorevole agli interessati, maggioritaria nella giurisprudenza di merito⁴.

L'analisi della decisione può fungere da base per alcune riflessioni su vari profili della problematica riguardante il sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive⁵, in specie nell'ipotesi ricorrente in cui queste interferiscano con processi pendenti per salvaguardare l'interesse finanziario pubblico. In particolare, poiché anche nel caso di specie, come è usuale, il controllo ha avuto fra i propri parametri l'art. 117, co. 1, Cost., come integrato dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nell'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), la sentenza n. 145 del 2022 fornisce elementi utili a riflettere sull'evoluzione dell'atteggiamento della Consulta verso la giurisprudenza europea in materia di legislazione retroattiva: la pronuncia presenta interesse perché si inserisce in un percorso di graduale avvicinamento. A partire dalla ricostruzione di tale percorso, potranno infine svolgersi

² Art. 170, d.P.R. n. 18/1967.

³ Nella relazione tecnica all'emendamento: cfr. sent. n. 145/2012, punto 7.3. del *Cons. in diritto*.

⁴ *Ibidem*. Sul contenzioso v. T. ORRÙ, *Giudizi in corso e intervento legislativo. Dalla Consulta un altro arresto*, in *Giustizia insieme*, 29 lug. 2022.

⁵ Per una disamina dei molteplici profili v. C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Napoli, 2018.

riflessioni riguardanti in generale l'utilità dell'interazione fra i sistemi di tutela costituzionale e convenzionale al fine di assicurare una più efficace protezione dei diritti che il legislatore sottoponga a restrizioni miranti a salvaguardare gli interessi finanziari dello Stato.

2. Lo schema di giudizio applicato

La sentenza n. 145 del 2022 ha accolto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione sezione lavoro per la presunta violazione dei parametri su cui suole basarsi il sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive nella materia civile: artt. 3, 24, co. 1, 102 e 111 Cost., oltre al menzionato art. 117, co. 1, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU⁶.

Nella motivazione si osserva che ai fini dello scrutinio rilevano «i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi» individuati nella giurisprudenza costituzionale anteriore e derivanti dai parametri elencati, che, nei rami dell'ordinamento diversi da quello penale, nei quali non vige il divieto previsto dall'art. 25, co. 2 Cost., comunque limitano la discrezionalità del legislatore, imponendogli di rispettare il principio di ragionevolezza, il legittimo affidamento, le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria, il diritto a un giusto processo⁷. L'esame delle censure fornisce un'occasione per riaffermare orientamenti già enunciati con riferimento a fattispecie analoghe, nonché per esprimere una lettura aggiornata del rapporto fra tali orientamenti e quelli della Corte EDU.

È applicato lo schema già affinato per il controllo di costituzionalità delle leggi retroattive e, in particolare, di quelle interpretative. Questo prevede che, dinanzi a una disposizione qualificata come norma di interpretazione autentica, occorra anzitutto accertare se l'intervento legislativo costituisca esercizio della funzione dichiarata, verificando che l'interpretazione imposta corrisponda a uno dei significati estrapolabili dal testo della disciplina originaria e che essa risulti coerente con la *ratio* della stessa disciplina. In caso di esito positivo, occorre ulteriormente verificare che il legislatore abbia compiuto un ragionevole bilanciamento fra le esigenze poste alla base del suo intervento e i valori costituzionalmente rilevanti, in ipotesi pregiudicati dall'interferenza nei giudizi

⁶ È stata dichiarata assorbita la distinta censura riferita all'art. 39 Cost.

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 145/2022, cons. n. 6.

in corso. Fra questi rileva specialmente la tutela del legittimo affidamento delle parti nella certezza dell'ordinamento giuridico⁸, esigenza particolarmente avvertita qualora la norma sia sfavorevole per le controparti private di un processo nel quale è parte un'amministrazione pubblica e con essa il legislatore abbia inteso superare, a vantaggio di questa, una controversia ermeneutica dalla cui soluzione dipende la decisione circa la spettanza di particolari erogazioni o la sussistenza di particolari obblighi in capo ai privati.

Così, per menzionare un esempio recente, nella sentenza n. 104 del 2022 si riconosce che una norma volta a chiarire che gli appartenenti a una particolare categoria di lavoratori autonomi erano obbligati a iscriversi alla Gestione separata dell'INPS e versare la relativa contribuzione, indicando una plausibile variante di senso della disposizione interpretata, costituiva «esercizio della legittima funzione di interpretazione autentica»; tuttavia, si ritiene che il legislatore abbia trascurato l'esigenza di tutelare il legittimo affidamento di quei lavoratori circa la non sussistenza dell'obbligo di iscrizione, fondatosi su una non meno plausibile interpretazione affermata nella giurisprudenza della Corte di cassazione⁹. All'opposto, la sentenza n. 172 del 2008 – antefatto della nota “saga” delle “pensioni svizzere” – aveva escluso che un'altra norma, di cui parimenti si riconosceva la natura interpretativa e che parimenti incideva su processi pendenti in modo sfavorevole a parti private, avesse leso il legittimo affidamento di queste¹⁰: nel caso di specie, cittadini italiani che avevano prestato attività lavorativa in Svizzera per poi trasferire in Italia i corrispondenti contributi previdenziali e acquisire, sulla base di una possibile interpretazione della disciplina dei criteri di calcolo, titolo per rivendicare una retribuzione significativamente più consistente di quella spettante ai comuni pensionati, a parità di contribuzione versata.

Qualora risulti che una norma qualificata come interpretativa abbia introdotto una disciplina innovativa con effetti retroattivi, la Consulta ritiene necessario sottoporla a verifica particolarmente attenta della compatibilità con i parametri già ricordati. Così avviene nella sentenza n. 145 del 2022. Lo scrutinio muove dalla verifica della ragionevolezza della norma impugnata, che conduce a riconoscerne la «portata innovativa» per mancanza di coerenza con il dato testuale e la *ratio* della

⁸ Su cui v. fra gli altri P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento... cerca casa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2011, 16 ss.; P. CARNEVALE – G. PISTORIO, *Il principio di garanzia del legittimo affidamento del cittadino davanti alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2014; F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Napoli, 2018.

⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 104/2022, cons. n. 9.2: la *reductio ad legitimitatem* è operata con l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione relativamente al periodo anteriore all'entrata in vigore della norma.

¹⁰ Anche perché l'INPS aveva continuato a contestare l'interpretazione sostenuta dai privati.

disposizione originaria, nonché per la notevole distanza temporale tra le due previsioni¹¹. Da ciò deriva l'esigenza di uno «scrutinio stretto»: poiché l'erronea autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica è «sintomo inequivocabile di un uso improprio della funzione legislativa, da cui deriva un intrinseco difetto di irragionevolezza quanto alla retroattività del *novum* da essa introdotto»¹².

Se in generale in uno scrutinio «stretto» deve riscontrarsi «l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo»¹³, nel caso esaminato occorre «verificare se le giustificazioni, poste alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo, prevalgano sui valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia a ritroso». Valori individuati, in linea con la pregressa giurisprudenza costituzionale, nel legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, nel principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nel giusto processo e nelle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario¹⁴. L'irragionevole lesione dei corrispondenti parametri interni e convenzionali è accertata all'esito di un controllo nel quale orientamenti già affermati dalla Corte costituzionale si saldano con quelli della Corte EDU, conducendo all'accoglimento.

Il ragionamento in cui si sostanzia lo «scrutinio stretto» si articola in due parti complementari. Nella prima¹⁵ sono ribaditi indirizzi espressi in precedenti decisioni – chiaramente influenzate dalla giurisprudenza EDU – secondo cui «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire le risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso»¹⁶; e ancora «l'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte in giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria»¹⁷.

Nella seconda¹⁸, la Consulta sottolinea, con riferimento al controllo delle leggi retroattive, di aver «costruito nel tempo una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti

¹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 145/2022, cons. n. 8.

¹² Cfr. cons. n. 10, dove si richiamano le sentt. n. 73/2017, n. 108/2019, n. 133/2020.

¹³ Formula già usata nelle sentt. n. 173/2016 e n. 108/2019.

¹⁴ Cons. n. 10.

¹⁵ Cons. n. 10.1.

¹⁶ Si richiamano le sentt. n. 170/2013 e nn. 174 e 108/2019.

¹⁷ Sono citate le sentt. n. 209/2010 e n. 12/2018.

¹⁸ Conss. nn. 11 e 12.

nella CEDU», per poi richiamare gli orientamenti della Corte EDU, rilevare come nemmeno questa consideri «imperativi» i motivi meramente finanziari e infine constatare l'assenza di distinte ragioni idonee a giustificare l'interferenza su giudizi in corso. Questa parte è di speciale interesse, per quanto può desumersi circa il modo in cui la Corte costituzionale concepisce la propria interazione con la Corte europea e il suo atteggiamento verso quest'ultima. Su di essa si ritornerà più approfonditamente, dopo alcuni cenni essenziali alla giurisprudenza EDU in materia di leggi retroattive e all'evoluzione del rapporto della Consulta con tale giurisprudenza, indispensabili per inquadrare criticamente la sentenza n. 145 del 2022 nella prospettiva del dialogo fra le due Corti.

3. L'evoluzione del rapporto con Strasburgo: dalla giustificazione delle divergenze...

Anche la Corte EDU, pur non escludendo in termini assoluti la compatibilità delle leggi retroattive in materie diverse da quella penale con il diritto convenzionale, ha individuato, con fondamento nell'art. 6, par. 1, CEDU, precisi limiti di ammissibilità, in considerazione della loro interferenza su giudizi in corso. Quando è chiamata a esaminare casi in cui il legislatore, con effetto retroattivo, modifica la disciplina applicabile in un processo pendente o ne dà l'interpretazione autentica, avvantaggiando lo Stato o altra amministrazione pubblica a scapito di parti private, la Corte europea suole ravvisare un contrasto con l'esigenza di parità delle armi e quindi con il principio dell'equo processo: contrasto non tollerabile, a meno che l'intervento legislativo non sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale. Nella giurisprudenza EDU si tende a ritenere che il legislatore abbia compiuto un uso distorto della propria funzione qualora la legge retroattiva incida sull'esito di procedimenti già iniziati in cui vi sia una parte pubblica, qualora il suo intervento sia imprevedibile o qualora esso abbia avuto luogo a distanza di molto tempo da quando la disciplina sottoposta a modifica o a interpretazione aveva iniziato a trovare applicazione¹⁹. Il principio di irretroattività costituisce dunque la regola e le deroghe consentite devono fondarsi su idonee giustificazioni: sulla casistica dei motivi imperativi si ritornerà *infra*, poiché ad essa si riferiscono la sentenza n. 145 del 2022 e altre recenti decisioni.

¹⁹ Cfr., anche per precisi riferimenti giurisprudenziali, V. ZAGREBELSKY – R. CHENAL – L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, 226; M. BIGNAMI, *La Corte EDU e le leggi retroattive*, in *Le leggi retroattive*, cit., 52 ss.

Proprio in tema di legislazione retroattiva e di interpretazione autentica si sono registrate divergenze fra le più significative nella storia del dialogo fra le due Corti²⁰. La dottrina ha sottolineato come gli attriti traessero origine da approcci rimasti molto diversi fino a tempi recenti: ovvero da un'«asimmetria percettiva», tale per cui se la Corte EDU in generale muove dal presupposto che, salvo prova contraria, il ricorso alla legislazione retroattiva costituisce un abuso poiché comporta un'illegittima interferenza nei giudizi in corso, all'opposto la Corte costituzionale ha tradizionalmente ritenuto che esso rientrasse fra le facoltà del legislatore, mostrandosi più indulgente²¹. La diversità è evidente nelle tecniche di giudizio: se la Corte europea suole ricercare figure sintomatiche di un eccesso di potere legislativo, esaminando tempistica e modalità dell'intervento, quella nazionale predilige la tecnica del bilanciamento fra valori astratti e interpreta estensivamente la nozione di motivi imperativi di interesse generale²².

Il momento di maggiore distanza è identificabile nella sentenza n. 264 del 2012 della Consulta, che si inseriva nella saga delle pensioni svizzere rigettando una nuova questione sollevata nei confronti della norma interpretativa già salvata dalla sentenza n. 172 del 2008. Di nuovo, essa era stata impugnata per la presunta violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. come integrato dall'art. 6 CEDU, ma, questa volta, con specifico riferimento all'interpretazione espressa in una decisione della Corte EDU nel frattempo intervenuta: la sentenza Maggio e altri contro Italia del 31 maggio 2011 aveva ritenuto che la norma violasse il diritto dei ricorrenti a un processo equo, perché con essa lo Stato era intervenuto in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui era parte attraverso l'INPS gli fosse favorevole (stabilendo la salvezza dei soli trattamenti più vantaggiosi già liquidati), senza che fossero invocabili impellenti motivi di interesse generale.

Per giustificare il rigetto nonostante il *novum* della sentenza Maggio, la Consulta ricorse a criteri di giudizio solo in parte collaudati, implicanti un temperamento del vincolo che ne sarebbe dovuto

²⁰ Oltre alla vicenda delle pensioni svizzere, su cui v. *infra*, si ricorda quella originata da una norma interpretativa incidente sulla controversia relativa alle modalità di trasferimento e inquadramento del personale ATA, con divergenze fra la sent. n. 311/2009 (v. M. MASSA, *La "sostanza" della giurisprudenza europea in materia di leggi retroattive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2009, 4679 ss.) e la sent. 7 giugno 2011, Agrati c. Italia della Corte EDU. Sul difficile dialogo v. *ID.*, *Le leggi interpretative retroattive nella diversa impostazione di Corte EDU e Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. spec. su *La Corte di Strasburgo*, 2019, 483 ss.

²¹ Cfr. A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa e materia civile: Corte costituzionale e Corte EDU parlano la stessa lingua?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 5, sulla scia di M. BIGNAMI, *La Corte EDU*, cit., 54 ss.

²² Cfr. M. BIGNAMI, *La Corte EDU*, cit., 64 ss. Già in P. CARNEVALE – G. PISTORIO, *Il principio*, cit., 6 s., si notava che l'«asimmetria prospettica fra i sindacati operati dalle due Corti ha consentito [...] un "utilizzo manipolativo" della giurisprudenza EDU, al fine di esibire armonie fra orientamenti giurisprudenziali diversamente improntati»: al rigore quello europeo, alla clemenza quello della Consulta.

derivare secondo una lettura rigida delle tesi enunciate nelle note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, dove per la prima volta aveva riconosciuto l'idoneità della CEDU, come interpretata dal suo giudice, a integrare il parametro dell'art. 117, co. 1, Cost. Teorizzò il criterio della «valutazione sistemica», intesa come valutazione «non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata», bensì implicante il necessario bilanciamento di tutti gli interessi costituzionalmente rilevanti, che rivendicava come prerogativa esclusiva e contrapponeva alla «tutela parcellizzata» dei singoli diritti svolta dalla Corte EDU come giudice del caso concreto²³; di tale criterio fece applicazione, unitamente a quelli strettamente connessi e già impiegati del «bilanciamento» e del «margine di apprezzamento»²⁴; e riscontrò l'esistenza di «interessi antagonisti di pari rango costituzionale», prevalenti rispetto al diritto dei ricorrenti a un equo processo. Se per la Corte EDU questo era stato limitato ingiustamente, essa riteneva invece che «preminenti interessi generali» avessero giustificato l'interferenza nei giudizi in corso: l'esigenza di salvaguardare «un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo di copertura delle spese dall'art. 81, co. 4, Cost.»; la garanzia della sua «razionalità complessiva» (poiché si volevano impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri»); infine e di conseguenza, il rispetto dei principi di uguaglianza e solidarietà, di cui sottolineava il «carattere fondante» e la «posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali»²⁵.

Una parte della dottrina riconobbe l'esistenza di un fondamento oggettivo per il criterio della valutazione sistemica, individuandolo nella diversità di ruoli e funzioni delle due Corti, nonché nella diversità dei rispettivi tipi di decisione e dei loro effetti (limitati alle parti per le sentenze della Corte EDU; *erga omnes* nel caso delle sentenze di accoglimento della Consulta); e sottolineò l'esigenza di distinguere fra i casi di violazione ripetuta e strutturale della CEDU, soli ad imporre l'adeguamento dell'ordinamento interno, e i casi di violazioni occasionali²⁶.

Altri notarono come la Corte costituzionale, con il paragone fra «valutazione sistemica» per sé rivendicata e tutela «parcellizzata» della Corte EDU, configurasse «quasi un'*actio finium*

²³ Cfr. Corte cost., sent. n. 264/2012, cons. n. 5.4.

²⁴ Concetto mutuato dalla giurisprudenza EDU, ma rifunzionalizzato e inteso come criterio di temperamento del vincolo derivante dalle decisioni della Corte EDU fin dalle sentt. n. 311/2009 e n. 236/2011.

²⁵ Cons. n. 5.3.

²⁶ 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 *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2012, 4235 ss.

regundorum» per circoscrivere l’impatto della giurisprudenza di Strasburgo e affermasse una «riserva esclusiva di bilanciamento» per sottolineare il carattere internazionale della tutela della Corte europea ed escluderne la «portata costituzionale»²⁷; come avesse mirato a giustificare il proprio dissenso²⁸; e come, per non sottostare al vincolo derivante dalla sentenza Maggio, avesse di fatto applicato la teoria dei controlimiti, già formulata con riferimento al diritto comunitario²⁹.

Nella decisione e nella saga di cui era parte³⁰ si esprimeva un’evidente tensione conflittuale³¹, destinata a crescere per l’emergere di nuove divergenze, non limitate alla questione della retroattività legislativa, ma rintracciabili in una varietà di ambiti distinti. Il ripetersi degli attriti avrebbe impresso una svolta alla riflessione della Consulta sul rapporto fra ordinamento costituzionale e sistema convenzionale: è noto che l’impegno teorico volto ad attenuare la vincolatività della giurisprudenza di Strasburgo si intensificò, fino a culminare nell’enunciazione della teoria del “diritto consolidato” nella sentenza n. 49 del 2015³².

Lo si ricorda in sintesi, per rimarcare che l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di leggi retroattive si iscrive nella complessiva evoluzione del rapporto con la Corte EDU. Perciò, se la sentenza n. 264 del 2012 si inquadra in un contesto connotato dall’emergere di un atteggiamento più cauto e a tratti conflittuale della Consulta, spiegabile con l’acquisita consapevolezza delle possibili implicazioni delle divergenze fra i suoi orientamenti e quelli del giudice europeo, la sentenza n. 145 del 2022 è indicativa di un nuovo mutamento: mostra come la

²⁷ Così C. PINELLI, «Valutazione sistematica» versus «valutazione parcellizzata»: un paragone con la Corte di Strasburgo, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2012, 4228 ss.

²⁸ Cfr. A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale («a prima lettura» di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in www.diritticomparati.it. P. CARNEVALE – G. PISTORIO, *Il principio*, cit., 9, notano come il ricorso al margine di apprezzamento «per evitare l’automatica trasposizione del *vulnus* di convenzionalità in vizio di costituzionalità» si risolva nella ri-valutazione dei motivi imperativi «in forza di una sorta di canone di prossimità»; rilevando, come RUGGERI, il rischio di «un’eccesso di garanzia» delle esigenze dell’erario a scapito dei diritti.

²⁹ B. CONFORTI, *La Corte costituzionale applica la teoria dei controlimiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2013, 527 ss.

³⁰ Su cui v. sinteticamente G. LAVAGNA, *L’interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale. Da persistente causa di contrasto ad ipotetico dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU*, in *Nomos*, n. 2, 2020, 28 ss.

³¹ Ma la via seguita dalla sent. n. 264/2012 è anche un’alternativa alla declaratoria d’incostituzionalità e in tal senso è servita attenuare i rischi di conflitto: v. P. CARNEVALE – G. PISTORIO, *Il principio*, cit., 8 s.

³² Fra le ricostruzioni: R. ROMBOLI, *L’influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Consulta online*, n. 3, 2018, 618 ss.; F. DONATI, *Il rilievo delle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento interno: problemi e possibili soluzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018; G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, vol. I, Bologna, 2018, 242 ss.

conflittualità sia diminuita per lasciar spazio a un atteggiamento più cooperativo, in linea con una tendenza riscontrabile oltre l'ambito specifico qui considerato³³.

4. ... all'enfasi sulle convergenze

La sentenza n. 145 del 2022 si segnala non solo per la convergenza con gli orientamenti della Corte EDU, ma altresì per l'enfasi su di essa posta per poi pervenire all'accoglimento. Ciò appare significativo in specie qualora si consideri che nel caso deciso con la sentenza n. 264 del 2012, rispetto al quale vi sono marcate analogie (anche allora era stata impugnata, per presunto contrasto con l'art. 117, co. 1, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, una previsione che, con fini di stabilizzazione finanziaria, incideva retroattivamente sull'ammontare delle erogazioni pubbliche spettanti, a titolo di retribuzione, a una particolare categoria di privati), la Consulta aveva diretto il proprio sforzo argomentativo a giustificare un rigetto, esito divergente da quello a cui avrebbe condotto la trasposizione degli orientamenti della Corte EDU.

Il cambio di atteggiamento è evidenziato dall'esame della motivazione della decisione più recente. Qui la Corte costituzionale rende manifeste le proprie intenzioni ireniche quando, dopo aver dichiarato la necessità di uno scrutinio stretto, afferma che «l'efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” come chiarito dalla dalla Corte EDU in plurime occasioni»³⁴.

Il seguito del ragionamento in cui si sostanzia lo scrutinio si articola, come si è detto, in due parti, nella prima delle quali si richiamano orientamenti espressi in precedenti decisioni circa l'insufficienza dei soli motivi finanziari a giustificare deroghe al principio di irretroattività; e altresì si rileva la tensione esistente fra «l'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso» e il principio della parità delle armi e le attribuzioni dell'autorità giudiziaria³⁵.

³³ Per precisi riferimenti v. P. MASALA, *Strasburgo vista da Roma: il valore della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023, 104 ss.

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 145/2022, cons. n. 10.1.

³⁵ *Ibidem*.

Nella seconda parte, la Corte sottolinea di aver costruito nel tempo, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive, una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU»; nota la «convergenza» fra i parametri interni evocati nel caso di specie e la tutela garantita dall'art. 6 CEDU³⁶; infine richiama orientamenti espressi a Strasburgo per basare su di essi il proprio giudizio³⁷. In ragione dell'asserita convergenza, il sindacato riferito ai parametri interni si salda e finisce per coincidere con quello basato sul parametro convenzionale.

Che la pronuncia si inserisca in un percorso giurisprudenziale in cui, negli ultimi anni, si è rafforzata la tendenza alla cooperazione e l'influsso della Corte EDU ha portato a un maggior rigore verso il legislatore, la cui discrezionalità è limitata a tutela degli spazi riservati alla giurisdizione e dei diritti, è attestato dai precedenti richiamati³⁸. Essi vi sono solo menzionati, ma qui è utile ricordarne i profili essenziali per ricostruire il cammino compiuto e valutare lo specifico apporto della decisione.

Nella sentenza n. 191 del 2014 per la prima volta si osservava che «in ordine al sindacato sulle leggi retroattive può ritenersi sussistere una piena corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo»; per poi riscontrare una violazione dell'art. 111 Cost. e dell'art. 117, co. 1, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU³⁹. In questa decisione capostipite, la Consulta fondava l'affermazione di tale «piena corrispondenza» sul confronto fra il proprio orientamento per cui è da ravvisarsi una «violazione del “principio della parità delle parti”, di cui all'art. 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco»⁴⁰ e analoghi orientamenti espressi a Strasburgo⁴¹.

La sentenza n. 12 del 2018 si segnala per aver dichiarato incostituzionale una norma retroattiva che, come quella caducata dalla sentenza n. 145 del 2022, aveva una finalità di stabilizzazione

³⁶ Cons. n. 11.

³⁷ Cons. n. 12.

³⁸ Cfr. cons. n. 11. Ma l'influsso è visibile già in una serie di pronunce degli anni 2012 e 2013 (fra cui la stessa sent. n. 264/2012, che non può ignorare il contrasto fra la norma esaminata e l'art. 6 CEDU; e la sent. n. 170/2013, che per prima afferma l'inidoneità del solo interesse economico dello Stato a giustificare norme retroattive): v. G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, Milano, 2013, 291 ss., per cui un cambio di atteggiamento fu indotto dalle ripetute condanne della Corte EDU.

³⁹ Causata dall'art. 2, co. 7, d.l. n. 225/2011, che incideva sulla disciplina dei requisiti per la nomina a Commissario straordinario per il Comune di Roma, introducendo quello di un'elevata professionalità acquisita nel settore privato e così favorendo il Presidente del Consiglio come parte di un giudizio in corso.

⁴⁰ Espresso nella sent. n. 186/2013.

⁴¹ Cfr. sent. n. 191/2014, cons. n. 4.

finanziaria ed era anzi contenuta in un decreto-legge adottato con tale finalità nel medesimo contesto di crisi⁴². La Consulta aveva ritenuto che l'intervento, «ancorché attuato mediante una regola formalmente astratta», fosse chiaramente diretto a determinare l'esito di una specifica controversia in corso fra INPS e privati in senso favorevole alla parte pubblica, in contrasto con i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e per i quali deve essere assicurata a tutti la tutela dei propri diritti, e perciò con gli artt. 24, 102, e 117, co. 1 Cost., come integrato dall'art. 6 CEDU. Richiamando la sentenza n. 191 del 2014, si indicava come un'acquisizione avvenuta il riconoscimento della «corrispondenza tra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU» rilevanti nel sindacato sulle leggi retroattive.

In dottrina si notò come la pronuncia segnasse «un evidente avvicinamento al punto di vista della Corte Europea»⁴³. Si sottolineò, visti i parametri su cui si fondava la decisione di accoglimento, che questa «proietta[va] la garanzia del divieto di irretroattività non più nell'orbita della certezza del diritto oggettivo ma dei diritti individuali (cui l'autonomia della funzione giudiziaria è servente)»⁴⁴. Inoltre si richiamò l'attenzione sull'approccio metodologico prescelto: uno scrutinio «di natura induttiva», dichiaratamente basato su figure sintomatiche dell'uso distorto della funzione legislativa mutate dalla giurisprudenza della Corte EDU⁴⁵. Come suole fare quest'ultima, la Consulta aveva valorizzato precisi elementi di fatto emergenti dalla dinamica della vicenda processuale in corso e attinenti «al metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore», per trarne conferma dell'intento di interferire sull'esito della specifica controversia⁴⁶.

Deve ricordarsi ancora la sentenza n. 174 del 2019, che, pur non richiamata, ha segnato un'ulteriore tappa del processo di avvicinamento⁴⁷. La Consulta vi applicava il metodo collaudato nella sentenza n. 12 del 2018 – notando come già lì avesse operato «in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU» – per concludere che anche alcune disposizioni interpretative di una

⁴² Art. 18, co. 10, d.l. n. 98/2011, conv. con mod. ex l. n. 111/2011.

⁴³ A. PUGIOTTO, *Retroattività*, cit., 6.

⁴⁴ *Ibidem*. Accertata la fondatezza della questione, si dichiarava assorbita quella relativa al presunto contrasto con le esigenze di coerenza e certezza dell'ordinamento (artt. 3, 24 e 102 Cost.).

⁴⁵ Cfr. ancora A. PUGIOTTO, *Retroattività*, cit., p. 3.

⁴⁶ Fra questi, il lungo tempo intercorso fra l'insorgere del problema interpretativo e l'intervento di dichiarata interpretazione autentica; l'esplicitazione, nella relazione al d.d.l. di conversione, dell'intento di confermare l'interpretazione data dall'INPS per evitare la maggiore spesa connessa al contenzioso in corso: v. cons. nn. 3.2 e 3.3.

⁴⁷ Cfr. A. SEVERINI, *Roma si avvicina a Strasburgo. Portata e rilevanza della sentenza n. 174 del 2019 sulla questione delle leggi interpretative che interferiscono su procedimenti in corso*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2019, 208 ss. Sulle sentt. n. 12/2018 e n. 174/2019 v. anche D. ZANONI, *Retroattività ed interpretazione autentica nel gioco del bilanciamento fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, 295 ss.; G. LAVAGNA, *L'interpretazione*, cit., 35 ss.

legge friulana, per la tempistica dell'approvazione e per gli elementi emersi nel dibattito consiliare, erano esclusivamente preordinate a definire l'esito di una specifica controversia in corso (fra la Regione e suoi dirigenti cessati dal servizio, per la determinazione del trattamento dovuto), quindi lesive degli artt. 111 e 117, co., 1 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU.

Proseguendo lungo il solco tracciato, nella sentenza n. 145 del 2022 si rileva che «anche nel caso in esame, i parametri interni evocati si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l'espansione in un “rapporto di integrazione reciproca”⁴⁸»; per poi notare che l'insieme dei primi – artt. 24, co. 1, 102 e 111 Cost. – «converge nella tutela garantita dall'art. 6 CEDU»⁴⁹; quindi si richiamano gli orientamenti della Corte EDU pertinenti alla questione esaminata, facendone discendere l'esito dello scrutinio.

Nel dettaglio, si ricorda che per la Corte EDU «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»; «le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte in modo da influenzarne l'esito comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello Stato di diritto garantito dall'art. 6 CEDU»; «le considerazioni di natura finanziaria non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie»⁵⁰.

Ciò premesso, si constata che il fine dichiarato della norma censurata (far cessare il contenzioso in corso) non consente di invocare motivi imperativi, non esplicitati né ricavabili dall'esame del quadro normativo; e che nel caso di specie «non ricorrono le condizioni che, in taluni casi, hanno indotto la Corte EDU a ritenere legittimi interventi legislativi retroattivi»: in particolare, perché la normativa originaria «non presentava imperfezioni tecniche macroscopiche, né dava luogo a significative sperequazioni, che avrebbero potuto giustificare un intervento retroattivo del

⁴⁸ Formula ripresa dalla sent. n. 46/2021, di cui si dirà *infra*.

⁴⁹ Cons. n. 11.

⁵⁰ Cfr. ancora cons. n. 11, dove si citano varie decisioni relative a casi riguardanti l'Italia, fra cui le sentt. Maggio e Stefanetti, sulle pensioni svizzere.

legislatore», come riconosciuto in altri casi⁵¹. Sulla base di tale percorso argomentativo, contraddistinto da precisi riferimenti alla giurisprudenza EDU, si perviene all'accoglimento.

5. I nodi da sciogliere

I dati salienti che emergono dall'esame della sentenza n. 145 del 2022 sono dunque la dichiarata convergenza con gli orientamenti della Corte EDU e l'associata severità verso il legislatore; l'enfasi sulla «solida sinergia» costruita nel tempo fra i principi costituzionali e quelli della CEDU; la scelta di darvi ulteriore impulso. Significativa è la selezione dei precedenti richiamati, per quanto già detto e per l'omissione di ogni riferimento alla sentenza n. 264 del 2012.

Con la decisione si consolida la tendenza a sottolineare, nell'ambito del sindacato sulle leggi retroattive, la corrispondenza fra i parametri interni e quelli convenzionali, e quindi a valorizzarla per massimizzare le tutele attraverso la loro integrazione. È questa una tendenza generale, ma non sistematica: nella sentenza n. 104 del 2022, accertata un'irragionevole lesione del principio del legittimo affidamento e quindi dell'art. 3 Cost., si dichiara assorbita una distinta censura prospettata con riferimento all'art. 117, co. 1, Cost., in relazione al parametro dell'art. 6 CEDU. Nondimeno, ciò può spiegarsi con la specificità delle questioni di volta in volta esaminate. Nel caso ora citato, il riferimento alla giurisprudenza EDU non era necessario per fondare il dispositivo di accoglimento. Nel caso della sentenza n. 145 del 2022 e negli altri affini, richiamare gli orientamenti della Corte EDU, in specie per quanto attiene ai sintomi dell'abuso legislativo e alla casistica dei motivi imperativi, è servito, quantomeno, a rafforzarne la motivazione.

È certo che nella più recente giurisprudenza costituzionale in materia di leggi retroattive non si riscontra la tensione conflittuale emersa nel decennio passato. In particolare, la sentenza n. 145 del 2022 non ha solo escluso l'esistenza, nel caso di specie, di motivi imperativi che potessero giustificare deroghe al principio dell'art. 6 CEDU per Strasburgo; ma – deve ritenersi – ha anche implicitamente escluso che fossero invocabili quelle preminenti esigenze di tutela di altri valori costituzionali su cui, nella sentenza n. 264 del 2012, aveva fondato il rigetto della questione riferita al parametro convenzionale.

⁵¹ Cfr. cons. n. 12: il riferimento è alla sent. n. 46/2021.

Ciò non significa che il riferimento alla valutazione sistemica e al bilanciamento, quali criteri da cui può derivare la decisione di bloccare l'ingresso degli orientamenti della Corte EDU nell'ordinamento interno, sia scomparso. Esso si rinviene anzi in altre recenti decisioni in materia di leggi retroattive. Tuttavia, pur quando menziona tali criteri, la Consulta evita di farne un uso conflittuale, per dissentire. In particolare, nella sentenza n. 12 del 2018 è esplicitamente esclusa la sussistenza, nel caso di specie, di esigenze riconducibili agli artt. 3 e 81, co. 4 Cost, già valorizzate nella sentenza n. 264 del 2012: si ritiene che i costi del contenzioso non siano «tali da incidere in modo significativo sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sugli equilibri della finanza pubblica»; e, per meglio confutare la tesi opposta sostenuta dalla difesa statale, si richiama un indirizzo della Corte europea, per cui deve escludersi che una misura di carattere finanziario possa integrare un motivo imperativo d'interesse generale quando abbia un impatto di scarsa entità⁵². Nella sentenza n. 174 del 2019, l'accoglimento è motivato anche con riferimento al «numero esiguo e agevolmente individuabile» delle parti coinvolte nei giudizi su cui si voleva incidere: questo «contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale, orientati piuttosto a finalità di ampio respiro»⁵³.

Non a caso, gli stessi commentatori che hanno notato come tali pronunce implicassero un avvicinamento alla Corte EDU hanno espresso dubbi riguardo alla portata del precedente introdotto: domandandosi se, dinanzi a norme con un più consistente impatto sulle finanze pubbliche, la Consulta sarebbe stata altrettanto propensa alla convergenza o non avrebbe piuttosto usato la tecnica del bilanciamento come nella sentenza n. 264 del 2012⁵⁴.

La sentenza n. 145 del 2022 si pone in effettiva continuità, per tipo di scrutinio ed esito, con le sentenze n. 12 del 2018 e n. 174 del 2019. Decisiva per il verdetto di incostituzionalità è la constatazione che scopo dichiarato della norma impugnata è porre fine a uno specifico contenzioso in corso⁵⁵: sicché, data l'assenza di motivi imperativi, l'intervento è incompatibile con i principi tutelati dall'art. 6 CEDU e dai parametri interni. Se, diversamente da quanto avveniva in quei precedenti, non si esclude esplicitamente che sussistano le esigenze riconosciute preminenti dalla sentenza n. 264 del 2012, ciò dipende verosimilmente dal fatto che in questo caso esse non erano

⁵² Cfr. cons. n. 3.3.

⁵³ Cfr. cons. n. 7.3.

⁵⁴ Cfr. A. PUGIOTTO, *Retroattività*, cit., 7 ss.; A. SEVERINI, *Roma si avvicina*, cit., 217.

⁵⁵ Risaltano le affinità fra (certe) leggi interpretative/retroattive e leggi provvedimento, su cui v. G. ARCONZO, *Contributo*, cit., 91 ss.

state poste a fondamento di un'eccezione della difesa statale. Un ulteriore passo nel percorso di avvicinamento intrapreso è nei puntuali riferimenti agli orientamenti della Corte EDU in materia di motivi imperativi: laddove si constata l'assenza di un difetto tecnico della legislazione, che avrebbe potuto, per gli stessi, far tollerare un intervento diretto a rimediarvi.

Nemmeno dalla decisione più recente è tuttavia giunto l'atteso chiarimento riguardo alla capacità del precedente introdotto con la sentenza n. 12 del 2018 di valere anche dinanzi a norme incidenti su contenziosi di maggiore rilevanza economica. Stanti il silenzio su tale aspetto e la decisione di accoglimento, si può anzi ipotizzare che la Consulta abbia ritenuto poco significativo l'impatto sugli equilibri della finanza pubblica.

Vi è poi un altro nodo insoluto, non secondario. Se è vero che nella sentenza n. 145 del 2022 e nelle altre decisioni recenti il punto di vista si avvicina a quello della Corte EDU, per cui un intervento legislativo diretto ad incidere su giudizi in corso è in linea di principio un abuso e può tollerarsi solo eccezionalmente, qualora lo giustifichino motivi imperativi, non sembra essere stata del tutto superata l'originaria asimmetria percettiva: la quale si manifesta in particolare nella diversità fra il significato attribuito a tali motivi dalla Consulta e quello, più circoscritto, desumibile dalla giurisprudenza EDU⁵⁶.

La sentenza n. 46 del 2021 ha ritenuto che una norma retroattiva, impugnata per presunto contrasto con i principi di separazione dei poteri e del giusto processo (quest'ultimo come sancito dagli artt. 111 e 117, co. 1, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU)⁵⁷, trovasse «congrua giustificazione nella finalità di tutelare il mercato e l'ambiente, preservando anche la tenuta dei bilanci dei Comuni»; e ancora che questi obiettivi fossero qualificabili come «motivi imperativi d'interesse generale»: nel presupposto che fare salvi tali motivi «non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quantomeno una parte del compito e dell'onere di identificarli»⁵⁸. La Corte ha fondato la decisione di rigetto su un'interpretazione elastica della nozione, ricorrendo al criterio del margine di apprezzamento e richiamando il principio della valutazione sistemica come enunciato nella sentenza n. 264 del 2012; oltre che sull'orientamento della Corte EDU per cui sono ammissibili interventi

⁵⁶ Su tale diversità v. M. BIGNAMI, *La Corte EDU*, cit., 65 ss.

⁵⁷ Art. 1, co. 953, l. n. 145/2018, impugnato perché implicante la presunta sanatoria generalizzata di accordi di compensazione sottoscritti prima dell'entrata in vigore delle Linee guida del Min. sviluppo economico in materia di autorizzazione per l'esercizio di impianti di produzione di energie rinnovabili (d.m. 10 sett. 2010).

⁵⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 46/2021, cons. n. 19.

razionalizzatori della disciplina originaria⁵⁹. In tal modo, pur senza implicazioni conflittuali (nessun arresto europeo aveva espresso un diverso orientamento sulla norma), ha confermato il persistere di una «significativa distanza interpretativa», implicante un minor rigore verso il legislatore⁶⁰.

Neanche la sentenza n. 145 del 2022 sembra aver colmato la distanza. Da un lato, vi si richiama la giurisprudenza EDU secondo cui in presenza di difetti tecnici o lacune della legislazione da cui i ricorrenti tentino di trarre indebiti vantaggi sussistono motivi idonei a giustificare la retroattività legislativa: e ciò rivela maggiore attenzione e consapevolezza. Dall'altro, vi si cita la sentenza n. 46 del 2021 per affermare che non solo «imperfezioni tecniche macroscopiche», ma anche «significative sperequazioni» (assenti nel caso di specie) sono idonee giustificazioni⁶¹. Che nel sindacato sulle leggi retroattive la Corte costituzionale attribuisca rilievo a esigenze ulteriori rispetto a quelle corrispondenti a motivi imperativi per la Corte EDU è dimostrato anche dalla sentenza n. 108 del 2019: questa ha giustificato la retroattività di una normativa regionale che riduceva i vitalizi dei consiglieri regionali cessati dal mandato, riconoscendovi un intervento volto a rimuovere sperequazioni e incongruenze insite in trattamenti di particolare favore, in conformità alle esigenze di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza e di contenere la spesa pubblica, ritenute prevalenti rispetto al legittimo affidamento e definite «motivi di interesse generale»⁶².

La sentenza n. 145 del 2022 si distingue dunque per l'accresciuta attenzione agli orientamenti della Corte EDU e per la sinergia realizzata in linea con i precedenti indicati; ma ciò non è ancora sufficiente a garantire sempre e comunque il pieno intendimento fra le due Corti e una reale convergenza, potendo questa risultare solo apparente e, in casi estremi, lasciar spazio a nuovi conflitti. In particolare, non può escludersi che, usando la tecnica del bilanciamento o interpretando estensivamente la nozione di motivi imperativi, la Consulta attribuisca preminenza alla tutela di principi antagonisti di quello del giusto processo, con esiti divergenti da quelli a cui condurrebbe l'adesione agli indirizzi espressi a Strasburgo.

⁵⁹ *Ibidem*. Analoghi rilievi valgono per la sent. n. 210/2021.

⁶⁰ Cfr. F.F. PAGANO, *Continua la differente percezione tra Roma e Strasburgo dei "motivi imperativi di interesse generale" che giustificano il ricorso alla retroattività legislativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, 589 ss.

⁶¹ Corte cost., sent. n. 145/2022, cons. n. 12.1.

⁶² La prevalenza è riaffermata nelle sentt. nn. 240/2019, 136 e 182/2022, su norme regionali impropriamente retroattive, che riducevano solo *pro futuro* trattamenti in corso di erogazione. Nella sent. n. 108/2019 unico parametro è l'art. 3 Cost., per scelta del giudice *a quo*: richiamata comunque la giurisprudenza EDU per cui il mero interesse finanziario pubblico non è giustificazione sufficiente, si verifica la ragionevolezza dell'intervento con uso rigoroso dei criteri abituali (tempo dall'approvazione della disciplina originaria, prevedibilità, proporzionalità): v. cons. n. 7.

Se l'avvicinamento osservato è da vedersi con favore – per gli effetti positivi dell'integrazione delle tutele – non per questo deve vedersi con sfavore il mantenimento di una residua distanza, quale quella che può derivare da un «accorto utilizzo» del margine di apprezzamento⁶³: senz'altro tale è quello diretto a salvaguardare specifiche e autentiche esigenze di solidarietà ed equità (come quelle tutelate dalla sentenza n. 108 del 2019); mentre sarebbe «strumentale»⁶⁴ quello che alimentasse la conflittualità a vantaggio di generiche esigenze dell'erario e a scapito dei diritti.

6. Potenzialità e limiti della tutela integrata

Se ci si interroga sulle cause del cambio di atteggiamento verso la giurisprudenza EDU, quale emerge in specie dal confronto fra le sentenze n. 264 del 2012 e n. 145 del 2022, possono darsi più spiegazioni, fra loro non incompatibili.

La prima è nelle differenze fra le questioni esaminate. Nonostante le analogie fra le disposizioni impugnate, solo nel caso della sentenza n. 264 del 2012 l'art. 117, co. 1, Cost. era integrato da un orientamento della Corte EDU specificamente riferito alla norma censurata, la quale aveva già superato indenne il vaglio della sentenza n. 172 del 2008: sicché la Corte costituzionale, posta dinanzi a un conflitto ineludibile, ha dovuto ricorrere al criterio della valutazione sistemica per difendere il proprio punto di vista. A ben vedere, la sua autonomia non era stata messa in discussione, ma poteva apparire insidiata solo perché essa aveva sottovalutato le implicazioni, nell'ipotesi di divergenze fra i propri orientamenti e quelli della Corte EDU, della costruzione teorica edificata a partire dalle sentenze gemelle. Introducendo criteri che temperavano il vincolo derivante dalla giurisprudenza EDU, si adeguava tale costruzione alla complessità dell'interazione con il sistema convenzionale e comunque si escludeva che le tesi già enunciate autorizzassero a ritenere che il vincolo fosse più rigido. Nel caso della sentenza n. 145 del 2022 e delle altre decisioni recenti, mancavano i presupposti per un conflitto diretto: non essendovi precedenti specifici, non è stato necessario usare il criterio del bilanciamento (o comunque la Consulta non ha ritenuto che il legislatore avesse tutelato interessi preminenti): sicché si è potuta agevolmente

⁶³ P. CARNEVALE – G. PISTORIO, *Il principio*, cit., 19.

⁶⁴ *Ibidem*.

realizzare la convergenza; o al più, nella sentenza n. 46 del 2021, si è potuto ricorrere, senza implicazioni conflittuali, al margine di apprezzamento.

Non sembra poter spiegare i diversi esiti delle sentenze n. 264 del 2012 e n. 145 del 2022 la circostanza che la prima avesse riconosciuto la natura interpretativa della norma censurata, mentre la seconda ha ritenuto innovativa quella esaminata nel caso di specie. Poiché in entrambi i casi la Consulta ha proceduto in modo analogo, verificando se vi fossero motivi idonei a giustificare l'incidenza sui giudizi in corso, si evince che tale incidenza impone sempre una simile verifica, come accade nella giurisprudenza della Corte EDU.

Un'altra possibile spiegazione del recente atteggiamento di apertura è che esso corrisponda a una scelta precisa e consapevole. Nelle argomentazioni esaminate è inequivocabile la volontà di dare impulso alla cooperazione, coerentemente con la minore conflittualità che in generale caratterizza la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, nella quale le dottrine difensive affermate in passato, pur non sconfessate, appaiono quiescenti o almeno recessive, in specie quanto al loro uso polemico⁶⁵.

Quanto evidenziato porta a esprimere alcune considerazioni finali.

Constatato che l'atteggiamento cooperativo ha implicato la caducazione di norme che incidevano su giudizi in corso con una precipua finalità di stabilizzazione finanziaria, può notarsi che ne sono risultati tutelati non solo il diritto all'equo processo e i principi dello Stato di diritto, ma altresì gli interessi patrimoniali delle parti private, lavoratori e pensionati le cui retribuzioni erano state decurtate con effetto retroattivo. Il riferimento agli orientamenti della Corte EDU ha permesso di affermare con nettezza l'inidoneità dei soli motivi finanziari a giustificare interventi volti ad alterare l'esito dei giudizi in senso per essi pregiudizievole. L'interazione con il sistema convenzionale contribuisce così ad affermare una razionalità di segno opposto rispetto a quella su cui, in specie nel contesto della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e della connessa ridefinizione della *governance* economica europea, si sono basate l'individuazione degli obiettivi prioritari del processo d'integrazione e quindi le scelte politiche e normative negli Stati membri dell'Unione economica e monetaria più vulnerabili⁶⁶.

⁶⁵ Cfr. P. MASALA, *Strasburgo*, cit., 139 ss.

⁶⁶ Si rinvia, anche per ulteriori indicazioni, a P. MASALA, *¿Qué perspectivas para el constitucionalismo social en Europa? (buscando, e intentando encender, luces en tiempos oscuros)*, in ID. (Ed.), *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*, Madrid, 2018, 399 ss.

Se anche in Italia il perseguimento della stabilità finanziaria ha imposto, indotto o legittimato misure di ridimensionamento dello Stato sociale che hanno inciso, anche retroattivamente, su retribuzioni e diritti di prestazione o riducevano fondamentali tutele già assicurate ai lavoratori, la Corte costituzionale ha avuto un ruolo non trascurabile nel limitare l'impatto degli interventi socialmente regressivi⁶⁷.

Le recenti decisioni in materia di leggi retroattive sono un esempio di come il riferimento agli orientamenti della Corte EDU possa svolgere tale funzione. Nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni si è affermata la più generale tendenza a valorizzare le potenzialità della tutela integrata, costruendo, per il tramite dell'art. 117, co. 1, Cost., sinergie con le Corti europee per assicurare una più efficace protezione dei diritti sociali. Le sinergie sono state realizzate non solo con la Corte EDU, mercé il riferimento ai suoi orientamenti in materia di leggi retroattive o alla sua giurisprudenza sociale⁶⁸, ma anche con il Comitato europeo dei diritti sociali – riconosciuta l'idoneità della Carta sociale europea, come da esso interpretata, a integrare il parametro dell'art. 117, co. 1, Cost.⁶⁹ – e con la Corte di giustizia dell'UE, anche mediante rinvio pregiudiziale⁷⁰. Esse hanno permesso di sottoporre a uno scrutinio più incisivo gli interventi riduttivi o, in altri casi, di estendere particolari prestazioni a beneficiari ulteriori rispetto a quelli individuati dal legislatore⁷¹. Questi sviluppi avvalorano le tesi di quanti notarono come le Corti potessero fungere da contrappesi alle tendenze socialmente regressive riconducibili alla crisi e ai connessi sviluppi del processo di

⁶⁷ Per una visione d'insieme v. P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016.

⁶⁸ Che tutela i diritti sociali indirettamente, riconducendoli ad altri diritti enunciati nella CEDU e nei protocolli: v. I. GARCÍA VITORIA, *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los derechos sociales*, in *La Europa social*, cit., 115 ss. La Consulta resta però poco propensa a tutelare il diritto a un'equa retribuzione per il tramite dell'art. 117, co. 1, Cost. come integrato dall'art. 1, Prot. 1 CEDU: v. sent. n. 264/2012 e le cautele in sent. n. 166/2017.

⁶⁹ A partire dalle sentt. nn. 120 e 194/2018, su cui v. ad es. G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019.

⁷⁰ Cfr. sent. n. 54/2022, che, avendo ritenuto lesiva dell'art. 117, co. 1, Cost. in relaz. all'art. 34 CDFUE come concretizzato dal diritto derivato (e degli artt. 3 e 31 Cost.), la normativa che subordinava al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo la concessione degli assegni di natalità e maternità agli stranieri di Paesi non UE, l'ha estesa a tutti i legalmente soggiornanti: ciò dopo che la Corte di giustizia, in risposta a quesito trasmesso con ord. n. 180/2020, aveva negato la compatibilità con l'art. 34 CDFUE e con l'art. 12, dir. 2011/98/UE.

⁷¹ Così la sent. n. 54/2022. Similmente, la sent. n. 187/2010 aveva ritenuto lesiva dell'artt. 3 Cost. e dell'art. 14 CEDU come interpretato dalla Corte EDU la norma che riservava l'assegno di invalidità ai titolari di carta di soggiorno.

integrazione e individuaronο nello sviluppo di simili sinergie una via per riaffermare la centralità del principio di solidarietà⁷².

La propensione a valorizzare la sinergia con le norme convenzionali nelle recenti decisioni in materia di leggi retroattive è dunque coerente con una generale strategia che dà impulso alla tutela integrata per rafforzare la protezione dei diritti sociali e limitare l’impatto degli interventi riduttivi sulle retribuzioni. Se tale strategia cooperativa appare funzionale a meglio assicurare il rispetto dei principi di uguaglianza e solidarietà, non può ignorarsi che nella sentenza n. 264 del 2012 questi erano stati invocati per giustificare la divergenza dalla sentenza Maggio. Sebbene vi sia un’indubbia diversità fra tale precedente e gli ultimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale, non vi è incoerenza: si è visto che l’atteggiamento cooperativo mostrato nelle decisioni più recenti è spiegabile con la circostanza che, più o meno esplicitamente, esse hanno escluso che nei casi esaminati l’incidenza sui giudizi in corso fosse giustificata da esigenze analoghe a quelle riconosciute prevalenti in passato.

L’enfasi oggi posta sulla cooperazione non implica un’apertura incondizionata e non esclude che i principi di uguaglianza e solidarietà possano invocarsi per giustificare la salvezza di particolari fattispecie in dissenso da orientamenti della Corte EDU. Dalla ricostruzione svolta si desume che è l’esigenza di garantire il rispetto di quei principi a prevalere in ogni caso e risultare condizionante: la cooperazione si giustifica come mezzo per conseguire tale fine ultimo e può realizzarsi finché non risulti incompatibile. Così, se nella sentenza n. 145 del 2022 l’apertura comporta rigore, la sent. n. 108 del 2019 giustifica la retroattività per ragioni di equità. In generale, del resto, nella giurisprudenza costituzionale in materia di pensioni la valorizzazione del principio di solidarietà conduce a esiti diversi secondo i casi: se l’assenza di finalità riconducibili al principio o il contrasto con esso causano la caducazione di norme che riducono determinati trattamenti anche solo per il futuro⁷³, altre sono salvate perché se ne riconoscono le specifiche finalità solidaristiche interne al sistema previdenziale e la conformità a criteri d’equità e proporzionalità⁷⁴.

⁷² V. ad es. A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2013, 1011 ss.; S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict. European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018, 118 ss.; P. MASALA – F. VALDÉS DAL-RÉ, *The Future of Social Europe and of European Integration at a Crossroads: How Can We Recover and Enforce Solidarity as a Fundamental Principle of European Constitutional Law (or Die)?*, in *European Papers*, n. 2, 2019, 257 ss.; L. JIMENA QUESADA, *Social Rights and Policies in the European Union*, Valencia, 2016, 140 ss.

⁷³ V. ad es. sentt. n. 70/2015 e n. 174/2016.

⁷⁴ V. ad es. sent. n. 173/2016.

Infine, verso l'atteggiamento mostrato nelle recenti decisioni in materia di leggi retroattive e la generale strategia cooperativa evidenziata possono muoversi le non trascurabili obiezioni che parte della dottrina rivolge ad ogni postura "irenica"⁷⁵. Tuttavia, avendo già rilevato che essi non appaiono incondizionati né irreversibili, deve rimarcarsi che sono stati funzionali a un più rigoroso controllo di norme in cui si esprimeva una razionalità contrastante con il progetto costituzionale dell'uguaglianza e della solidarietà. Né è da trascurare che potranno continuare a svolgere tale funzione, qualora si considerino le incertezze e i rischi di involuzione che, pur dopo il parziale recupero di solidarietà seguito alla crisi pandemica, gravano sul futuro del processo d'integrazione e dello Stato sociale, in un contesto segnato da molteplici nuovi fattori di crisi.

⁷⁵ Sintetizzate in M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. del diritto, Annali*, vol. IX, Milano, 2016, 391 ss.