



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 giugno 2024

Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana

Le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in
tema di presupposti e limiti alle leggi di interpretazione
autentica

**LE PIÙ RECENTI TENDENZE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
IN TEMA DI PRESUPPOSTI E LIMITI ALLE LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA**



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 giugno 2024

Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana

Le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di presupposti e limiti alle leggi di interpretazione autentica

Parlare di leggi di interpretazione autentica alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi sull'argomento significa, è bene chiarirlo da subito, confrontarsi con una giurisprudenza non a caso definita da una parte della dottrina "magmatica" e certamente in lenta ma costante evoluzione, anche alla luce degli orientamenti della Corte di Strasburgo come si avrà modo di evidenziare. In primo luogo, però, mi preme chiarire la cornice entro cui si muove il mio intervento. Infatti, non si può parlare di leggi interpretative senza discorrere, più in generale, di leggi aventi effetti retroattivi. Invero, a fronte di un orientamento minoritario che fa leva sulla tipicità strutturale delle leggi interpretative ricavando per esse limiti specifici e diversi rispetto alle ordinarie leggi retroattive, si è affermata una seconda e diversa tesi più incline a ritenere che leggi retroattive e leggi di interpretazione autentica pongano i medesimi problemi e, quindi, siano circondate dai medesimi limiti.

La diversità di posizioni dottrinarie sembra trovare un riscontro anche sul piano della giurisprudenza costituzionale, ove si registrano orientamenti, ribaditi anche molto recentemente, che tendono ad assimilare leggi interpretative e leggi retroattive quantomeno sotto il profilo del sindacato di costituzionalità. La Corte infatti, ha più volte affermato la "sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, **salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso** – e norme innovative con efficacia retroattiva" (sentenza n. 73 del 2017; nonché, da ultimo, sentenza n. 108 del 2019; sentenza n. 70 del 2020); arrivando a ritenerne «la possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 108 del 2019 e sentenza n. 77 del 2024). Certamente, la caratteristica precipua delle leggi interpretative è quella di produrre effetti retroattivi nel senso, però, chiarito dalla Corte per cui norma la interpretata e quella interpretativa si saldano in un precetto unitario dando vita ad una retroattività che nella logica del sintagma unitario è solo apparente (*ex multis*, sentenza 104 del 2022). Del resto, se quella della produzione di effetti retroattivi è una normale caratteristica della legge interpretativa, non si può disconoscere, come pure alle volte affermato dalla Consulta, che vi possono pure essere leggi interpretative che esplicitino la loro efficacia *ex nunc*, ben potendo il legislatore prevedere espressamente che l'interpretazione *ope legis* spieghi i suoi effetti solo per il futuro (sentenza n. 77 del 2024). In tal modo, però, viene meno la principale caratteristica che tende ad accomunare indistintamente le leggi interpretative alla più generale categoria delle leggi retroattive.

In definitiva, coglie forse nel segno quella dottrina che evidenzia come la legge di interpretazione autentica sia "ormai diventata la più importante *species* del *genus* leggi retroattive" dimostrando in tal modo di isolare, nell'ambito della generale categoria delle leggi *pro praeterito*, gli atti di ermeneusi legislativa¹. Com'è noto, siffatti atti normativi pongono ulteriori e molteplici problemi sotto differenti e distinti profili rispetto a quelli suscitati dalle leggi generalmente retroattive. Sul punto, solo per fare alcuni esempi, si pensi al complesso rapporto tra interpretazione legislativa e rispetto al principio di separazione dei poteri o al problema della vincolatività per il giudice dell'interpretazione fatta propria dal legislatore.

¹ M. RUOTOLO, *Il tempo e le funzioni dello Stato in Dir. e Soc.*, 2000, 620 ss.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 giugno 2024

Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana

Le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di presupposti e limiti alle leggi di interpretazione autentica


Ciò detto, nel corso del tempo il sindacato del giudice delle leggi con riferimento alle leggi di interpretazione autentica e, più in generale, con riguardo alle leggi retroattive si è fatto, come si vedrà meglio, meno deferente, complice anche la giurisprudenza della Corte EDU. Il giudice costituzionale, infatti, è passato da un sindacato stretto sulle leggi in parola astrattamente “predicato” ma poi scarsamente “praticato”², ad un controllo che, specie nella più recente giurisprudenza, appare più penetrante. Quest’ultimo realizzato **attraverso l’individuazione di un complesso reticolo o corpus di limiti alle leggi interpretative** e, più in generale retroattive, specialmente quando l’interpretazione autentica recata dalla disposizione interpretativa mascheri in realtà la volontà di adottare semplicemente una disciplina avente solo effetti retroattivi.

Il primo dei suddetti limiti isolati dalla Consulta potrebbe definirsi **interno o “teleologico”** ed è relativo alla risoluzione di un dubbio interpretativo derivante da polisemia, in modo che l’interpretazione recata dal legislatore sia riconducibile ad una delle possibili varianti di senso della disposizione interpretata, che si sarebbe potuta dedurre con gli ordinari criteri interpretativi e che viene reso vincolante per tutti dal legislatore. Preme evidenziare che già alla luce dell’orientamento appena riferito si registra una evoluzione rispetto alla giurisprudenza costituzionale pregressa che, nel chiarire la portata e la finalità dell’interpretazione autentica, più genericamente, fino a qualche anno addietro, discorreva di chiarire una **situazione di oggettiva incertezza in forza di dibattito giurisprudenziale irrisolto** o di **ristabilire una volontà più aderente a quella originaria del legislatore** (corte cost., sentenza n. 311 del 2009; 103 del 2013).

Il rispetto da parte del legislatore del **limite intrinseco** si risolve in una valutazione da parte della Corte costituzionale circa l’auto-qualificazione recata dalla disposizione come interpretativa che prescinde dalla sua qualificazione “nominalistica” (sentenza n. 167 del 2018). Detto controllo tracima nella verifica, da parte della Consulta, della natura di norma di “asserita interpretazione autentica” (tra le tante sentenza n. 18 del 2023; sentenza n. 4 del 2024) da parte della legge interpretativa che, lungi dall’intervenire su una disposizione affetta da polisemia, in realtà attribuisce alla pregressa normativa un significato nuovo, non desumibile dalle possibili variabili di senso del testo e, quindi, avente portata innovativa ma con effetto retroattivo. Secondo il costante orientamento del giudice delle leggi, la natura di norma apparentemente interpretativa diviene un “indice sintomatico del cattivo esercizio della funzione legislativa” ma non per ciò solo sufficiente a determinare illegittimità costituzionale della disposizione falsamente interpretativa (fatta eccezione, sul punto, per un unico caso nel 1990, sentenza n. 155³ ma che non ha trovato riscontro nella

² C. PINELLI, *Cronache di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. cost.*, 2010, 3739 ss.; D. BELVEDERE, *Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed «evanescenza» dei relativi criteri utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale, nota a Corte cost., n. 289/2010*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1/2011; A. TURTURRO, *Scrutinio stretto e presunzione di illegittimità nel controllo sulle leggi*, in www.gruppodipisa.it, 3/2015, 23, collocandosi sulla stessa linea degli autori precedenti sottolinea come, attualmente, lo scrutinio stretto rappresenti un “espediente retorico” cui non corrisponde un controllo qualitativamente differente rispetto all’ordinario sindacato di ragionevolezza.

³Con nota di M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1990, 963 ss., ove la Consulta ha censurato una legge asseritamente interpretativa perché il significato fatto proprio dal legislatore non era in alcun modo riconducibile alla disposizione pregressa.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 13 e 14 giugno 2024</p> <p>Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana</p> <p>Le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di presupposti e limiti alle leggi di interpretazione autentica</p>
---	--	---

giurisprudenza costituzionale successiva).

Una volta accertata la natura di norma di asserita interpretazione autentica, e quindi l'esistenza di un indice sintomatico di cattivo esercizio della discrezionalità legislativa, il sindacato della Corte si converte in un controllo sulla scelta del legislatore di adottare una norma innovativa con effetti retroattivi che incontra, a sua volta, una molteplicità di limiti definibili "estrinseci" enucleati dalla giurisprudenza costituzionale. Si tratta, quindi, di un sindacato quello delineato dalla Consulta, per così dire, in due fasi, la prima incentrata sui profili teleologici della disposizione interpretativa, la seconda sulla produzione dell'effetto retroattivo e sui limiti che incontra il ricorso a norme di tale portata da parte del legislatore. Con riguardo ai limiti di carattere "estrinseci", il primo è certamente rappresentato dal rispetto del principio del legittimo affidamento. Com'è noto, detto principio trova la sua genesi nell'ordinamento tedesco e da lì è stato poi mutuato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nell'ordinamento dell'Unione Europea ed è volto a tutelare e garantire le situazioni giuridiche soggettive sorte in capo al privato in forza di atti dei pubblici poteri, giunte ad un sufficiente grado di consolidamento e rispetto alle quali questi abbia maturato una fondata convinzione in ordine alla loro conservazione⁴.

In questa sede è impossibile soffermarsi adeguatamente su tutti i profili che interessano il principio in parola, basti evidenziare però che le coordinate del legittimo affidamento non possono essere individuate se non alla stregua della giurisprudenza costituzionale che, nella sua progressiva opera di valorizzazione, lo ha ricostruito essenzialmente quale limite alla retroattività di leggi che pregiudichino posizioni soggettive di segno favorevole per il privato.

In particolare, il principio in parola opera quale limite al ricorso alle leggi di interpretazione autentica sia che queste siano effettivamente volte a chiarire il significato di una precedente disposizione ma anche e ancor più quando la legge sia solo di "asserita interpretazione". Nel primo caso, invero, si potrebbe dubitare dell'applicazione del principio in parola alla legge interpretativa. Infatti, l'affidamento per poter essere invocato presuppone una posizione giunta ad un considerevole grado di consolidamento. Circostanza che non dovrebbe essere riscontrabile in presenza di un dubbio di carattere interpretativo e, quindi, di una situazione di oggettiva incertezza cui il legislatore, con l'interpretazione autentica intende porre rimedio.

Per il vero, come pure recentemente chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza 104 del 2022), il limite rappresentato dal rispetto del legittimo affidamento potrà essere invocato anche in presenza di una legge che chiarisca il senso di una norma su cui si sia ormai formato un "diritto vivente". In tal caso il legislatore sarà tenuto, nell'operare l'intervento normativo chiarificatore, ad approntare misure che salvaguardino l'affidamento ingenerato dalla precedente disposizione così come costantemente interpretata dalla giurisprudenza.

A ben vedere, in questo caso i profili di consolidamento della posizione vantata dal singolo, tali da poter invocare un legittimo affidamento, discendono dalla circostanza che benché il legislatore sia intervenuto con una legge interpretativa capace di selezionare una delle possibili varianti di senso della disposizione interpretata, quindi una disposizione di

⁴F. F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Napoli, 2018, 13.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 giugno 2024

Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana

Le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di presupposti e limiti alle leggi di interpretazione autentica

interpretazione rispettosa del limite “teleologico” di cui si è detto, nel fra tempo si era comunque formato un diritto vivente in ordine all’interpretazione da attribuire alla disposizione. Diritto vivente che il legislatore con l’interpretazione autentica può anche sconfessare ma approntando delle misure che salvaguardino l’affidamento riposto dai consociati in ordine all’interpretazione della norma costantemente seguita dalla giurisprudenza. Tanto si evince da quanto affermato dalla Corte con riferimento alla specifica questione presa in esame nella sentenza n. 104 del 2022 ove afferma che *«l’affidamento dell’avvocato con reddito (o volume d’affari) “sottosoglia”, prima dell’entrata in vigore della disposizione di interpretazione autentica, avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela ex lege per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.). Nell’esercizio della legittima funzione di interpretazione autentica, il legislatore era sì libero di scegliere, tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell’epoca; ma avrebbe dovuto farsi carico, al contempo, di tutelare l’affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza»*.

In presenza, invece, di una disposizione di “asserita interpretazione autentica” l’affidamento potrà essere invocato a salvaguardia delle posizioni di vantaggio dei destinatari della norma auto-qualificatasi di interpretazione autentica ma in realtà innovativa con efficacia retroattiva. In particolare, il legittimo affidamento potrà venire in rilievo nei casi di retroattività propria⁵, ossia l’ipotesi più problematica di produzione di effetti retroattivi da parte di una disposizione normativa, anche alla luce del granitico orientamento della Corte EDU, progressivamente fatto proprio anche dalla Corte costituzionale, che ritiene che i soli “motivi imperativi di interesse generale” costituiscono gli stringenti casi che giustificano il ricorso alla retroattività da parte del legislatore (Corte cost., sentenza n. 46/2021 e n. 4/24). In ogni caso, occorre tenere presente che il legittimo affidamento è stato costruito dalla giurisprudenza costituzionale come un limite relativo e non assoluto al dispiegarsi della retroattività normativa e, quindi, potenzialmente cedevole rispetto ad altre esigenze giudicate inderogabili⁶. Ad esempio, non opera in presenza di intervento retroattivo, anche se in senso proprio, teso a rimuovere interventi di favore di natura assolutamente eccezionale (Sul punto Corte cost., sentenza n. 108 del 2019).

Il secondo limite c.d. “estrinseco” che viene in rilievo e il cui rispetto è ormai diventato molto stringente nella giurisprudenza costituzionale, è il divieto di interferire con i giudizi in corso attraverso il ricorso a leggi di asserita interpretazione autentica e, quindi, retroattive. Si tratta di un limite divenuto ancora più stringente perché la giurisprudenza più risalente discorreva del divieto di interferire con il giudicato già formatosi mentre quella più

⁵Che si configura allorché la nuova legge riconnette effetti giuridici a fattispecie interamente esauritesi nel passato. Di converso, la normativa sopravvenuta sarà solo apparentemente retroattiva quando, pur essendo proiettata verso il futuro, incida su fattispecie ricadenti sotto la pregressa disciplina ma non ancora interamente esauritesi o comunque consolidate. Per approfondimenti su tale fondamentale distinzione si rinvia a G. U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, cit., 219 ss. e alla dottrina ivi citata; F. MERUSI, *L’affidamento del cittadino*, Milano 1970, ora in *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni “trenta” all’alternanza*, Milano, 2001, 22 ss.

⁶ F. F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., 136.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 giugno 2024

Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana

Le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di presupposti e limiti alle leggi di interpretazione autentica

recente è ferma nel ritenere che l'interferenza non debba interessare anche i giudizi in corso di svolgimento allo scopo di influenzarne gli esiti in violazione del diritto di difesa dei cittadini e dei principi del giusto processo così come tutelati dagli articoli 24, 111 Cost. e 6 CEDU.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha recentemente (sentenza n. 4 del 2024) affinato un vero e proprio sindacato per indici sintomatici assimilabile a quello sull'eccesso di potere amministrativo incentrato sul riscontro dell'esistenza di un contenzioso pendente, sulla valutazione del lasso di tempo notevole intercorso tra norma interpretativa e la norma interpretata; sull'esistenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato. Ma soprattutto, evidenzia la Corte, che la circostanza che del giudizio sia parte l'amministrazione disvela l'intento del legislatore che adotta una disposizione falsamente interpretativa di interferire con i giudizi in corso di svolgimento e condizionarne gli esiti (sentenza 4/2024).

La particolare attenzione della Corte all'esistenza di giudizi in corso di svolgimento alla data di adozione della norma è testimoniata in sede di istruttoria della causa tanto che, alle volte, il collegio chiede espressamente all'Avvocatura informazioni al riguardo (come si evince da sentenza n. 61 del 2022).


In definitiva, in questi casi **l'adozione della disposizione asseritamente interpretativa dovrà essere sorretta da una ragionevole causa giustificatrice dell'intervento retroattivo, ossia una motivazione ragionevole che giustifichi interferenza nei giudizi in corso da ricondurre ai motivi imperativi di interesse generale così come enucleati dalla Corte CEDU (Corte cost., sentenza n. 4 del 2024; sentenza n. 77 del 2024)**. Tra l'altro è interessante notare come, in alcuni casi, la Corte giunga a ricostruire la causa **giustificatrice dell'intervento normativo retroattivo alla luce dei contenuti dei dossier predisposti dal Servizio Studi della Camera e del Senato (sentenza n. 77 del 2024), a riprova, semmai ce ne fosse bisogno, dell'importanza rivestita dall'attività di documentazione degli uffici parlamentari**.

In ogni caso, la giurisprudenza costituzionale, sulla scorta degli orientamenti della Corte EDU, è ormai ferma nel ritenere che le ragioni di carattere finanziario volte al contenimento della spesa da sole non giustificano il ricorso a norme retroattive, magari di asserita interpretazione autentica, che determinano, ad esempio, la compressione del legittimo affidamento (sentenza n. 145 del 2022) perché non integrano i motivi imperativi di interesse generale individuati dalla Corte di Strasburgo che soli giustificano il ricorso a simili disposizioni e che dalla più recente giurisprudenza costituzionale sembrano interpretati, finalmente⁷, in senso molto restrittivo, in modo maggiormente conforme alla giurisprudenza della CEDU (sul punto Corte cost., sentenza n. 4 del 2024 e 77 del 2024).

Da ultimo, dopo avere brevemente esaminato i limiti "intrinseci" ed "estrinseci" ci si potrebbe chiedere se esistono limiti per così dire "per materia" all'adozione di norme interpretative e, più in generale, retroattive.

Al riguardo è possibile fare riferimento ad una recente sentenza della Consulta che ha

⁷Sulla problematica in questione ancora recentemente 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 *Giur. cost.*, 2 del 2021, 589 ss.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 13 e 14 giugno 2024</p> <p>Fabio Francesco Pagano - Assemblea regionale siciliana</p> <p>Le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di presupposti e limiti alle leggi di interpretazione autentica</p>
---	--	---

riguardato una legge della Regione Siciliana in materia elettorale comunale. Al riguardo, giova ricordarlo, la Regione Siciliana è titolare di una competenza legislativa esclusiva in tema di organi di governo, controlli e circoscrizioni in tema di enti locali. Dalla sentenza in parola sembrerebbe potersi desumere che alla certezza del diritto e al legittimo affidamento in siffatta particolare materia, ossia quella elettorale, corrisponderebbe uno scrutinio ancora più stretto rispetto alle leggi di asserita interpretazione autentica che dovessero intervenire sul punto. Basti citare il passaggio della pronunzia in cui il giudice delle leggi afferma che **«siffatta esigenza si presenta, con particolare evidenza, in relazione ad interventi retroattivi nella materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni di peculiare rilievo costituzionale, come il diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (sentenze n. 48 del 2021 e n. 141 del 1996), e lo stesso diritto di voto esercitato ai sensi dell'art. 48 Cost., diritto che «svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 35 del 2017), in quanto ha «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» (sentenze n. 240 del 2021 e n. 1 del 2014)»** (sentenza n. 61 del 2022).

In definitiva, la giurisprudenza costituzionale in tema di leggi interpretative e più in generale retroattive, sembrerebbe caratterizzarsi per una progressiva evoluzione che, complice la giurisprudenza della Corte EDU, sembra essersi più di recente attestata su un ragionevole equilibrio tra il rispetto della discrezionalità del legislatore e, quindi, la libertà di quest'ultimo di ricorrere, a determinate condizioni, a leggi interpretative e retroattive e l'esigenza di salvaguardare le posizioni soggettive e i diritti dei cittadini destinatari delle norme che non possono vedere frustrati i propri diritti di difesa o il legittimo affidamento maturato sulla base di normative precedenti giunte ad un significativo grado di consolidamento.

Del resto, come, autorevolmente evidenziato in dottrina⁸, la possibilità che il legislatore modifichi liberamente la disciplina pregressa contrasta con le stesse "premesse" su cui si fondano gli Stati democratici ove la funzione legislativa è "intrinsecamente limitata". Di converso, solo nelle Monarchie assolute i diritti dei sudditi possono essere incisi dal Sovrano senza che quest'ultimo incontri alcun limite.

⁸A. PACE, *L'assoluzione del legislatore capriccioso*, in *Giur. cost.*, 1985, 1158.