

La disposizione sulla retribuzione di anzianità dei dipendenti pubblici ha natura di interpretazione autentica o è innovativa con efficacia retroattiva?

di G. Leotta - 31 Marzo 2024

La questione di costituzionalità decisa con la sentenza che si annota (C. cost., 11 gennaio 2024, n. 4) origina da un giudizio d'appello pendente dinanzi al Consiglio di Stato per la riforma dell'arresto assunto in primo grado dal Tar Lazio (Roma), 1° settembre 2014, n. 9255, che aveva portato al rigetto del ricorso avanzato da un cospicuo numero di lavoratori per l'accertamento del diritto alle maggiorazioni della RIA (retribuzione individuale di anzianità) maturate negli anni 1991, 1992 e 1993 fatto derivare dalla proroga al 31 dicembre 1993 dell'efficacia del d.p.r. 17 gennaio 1990, n. 44 (di recepimento dell'accordo collettivo sottoscritto in data 26 settembre 1989) disposta dall'art. 7, comma 1, d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 novembre 1992, n. 438.

Sulla decisione di primo grado aveva impattato in maniera determinante la sopravvenuta adozione della disposizione oggetto dell'incidente di costituzionalità (art. 51, comma 3, l. 23 dicembre 2000, n. 388) con cui era stato escluso che la proroga al 31 dicembre 1993 dell'intera disciplina contenuta nel citato d.p.r. avesse procrastinato il termine entro cui sarebbe stato possibile maturare l'anzianità di servizio utile per ottenere la maggiorazione della RIA: «[l]’articolo 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, si interpreta nel senso che la proroga al 31 dicembre 1993 della disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, relativi al triennio 1° gennaio 1988 – 31 dicembre 1990, non modifica la data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge».

L'ufficio giudiziario rimettente ha evidenziato che dall'esame della documentazione predisposta in ambito parlamentare per illustrare la disposizione censurata era risultata in maniera incontrovertibile l'intenzione di *bypassare* l'orientamento giurisprudenziale ormai stratificatosi (v. Cons. Stato, 17 ottobre 2000, n. 5522) con cui era stato riconosciuto il diritto dei lavoratori interessati a percepire le maggiorazioni della RIA in relazione al triennio 1991-1993: «[l]’iniziativa è giustificata dalla considerazione che è intervenuta una giurisprudenza del Consiglio di Stato [...] ormai consolidata che riconosce l'ultrattività al 31 dicembre 1992 degli accordi di comparto ai fini della maturazione dell'anzianità di servizio utile per il conseguimento del beneficio, la quale, laddove è [e]stesa alla generalità del personale interessato, comporterebbe rilevanti effetti di spesa per la corresponsione del beneficio, avente per altro decorrenza retroattiva».

Secondo i Giudici di Palazzo Spada, seppur formulata in termini astratti, la norma in parola «*appare in realtà preordinata a condizionare, con l'efficacia propria delle disposizioni interpretative, l'esito dei giudizi ancora in corso in quella materia*» in quanto adottata al solo fine di «*negare il beneficio a coloro che avessero maturato le anzianità necessarie per il computo delle maggiorazioni successivamente alla data del 31 dicembre 1990 anche per chi avesse già un giudizio in corso, facendo salva solo l'esecuzione dei giudicati già formati alla data della sua entrata in vigore*» (v. Cons. Stato, 3 maggio 2023, n.76).

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che, in linea con gli orientamenti della Corte EDU, ha precisato i limiti per l'adozione di leggi con efficacia retroattiva enucleando gli elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa in relazione al metodo ed alle tempistiche dell'intervento (v. C. cost. 22 maggio 2019, n. 174 e 30 gennaio 2018, n. 12), il Consiglio di Stato è quindi giunto a desumere il contrasto della disposizione censurata con i principi costituzionali in tema di rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, di giusto processo e parità delle parti in giudizio (artt. 3, 24, comma 1, 102, 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, in relazione all'art. 6, CEDU).

La Presidenza del Consiglio dei ministri, costituitasi in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha concluso per l'inammissibilità e, in ogni caso, il rigetto della questione sostenendo che la disposizione oggetto del sindacato di legittimità costituzionale si sarebbe limitata ad assegnare a quella oggetto di interpretazione (ovverosia, il d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 novembre 1992, n. 438) uno dei possibili significati astrattamente attribuibili. Di conseguenza, l'affidamento dei destinatari della disposizione non risulterebbe compromesso per il sol fatto che «*il testo originario rendeva plausibile una lettura diversa da quella che i destinatari stessi avevano ritenuto di privilegiare*» (v. C. cost. 23 maggio 2008, n. 170). D'altronde la prospettazione di una determinata interpretazione da parte del legislatore sarebbe «*espressione della potestà ad esso attribuita e, di conseguenza il suo esercizio non può, ad ogni buon conto, considerarsi lesivo della sfera riservata al potere giudiziario*» giacché al potere legislativo è demandata la creazione della norma mentre il giudice è chiamato ad applicarla (v. C. cost. 14 luglio 2015, n. 150). Inoltre, la giurisprudenza costituzionale sarebbe concorde nel ritenere che il legislatore è titolare della facoltà di attribuire efficacia retroattiva alla legge ove ciò risulti necessario per tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (v. C. cost. 23 marzo 2021, n. 46, 6 maggio 2014, n. 156 e 5 aprile 2012, n. 78). Negli stessi termini, anche la giurisprudenza della Corte EDU consentirebbe l'adozione di leggi retroattive allorché «*vengano in rilievo imperative ragioni di interesse generale*» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras c. Italia, paragrafo 48).

Pertanto, la prima (in ordine logico) *quaestio iuris* oggetto di delibazione da parte della Consulta ha riguardato la natura della norma censurata, ovverosia se essa deve esser considerata, come ritenuto dall'Avvocatura erariale, una *disposizione di interpretazione autentica* oppure, come sostenuto dal giudice rimettente, una *disposizione innovativa con efficacia retroattiva*.

La questione viene risolta sposando la seconda ipotesi poiché laddove «*la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva*» (v. C. cost. 22 aprile 2022, n. 104).

D'altra parte, l'eventuale volontà del legislatore di escludere dalla proroga le maggiorazioni della RIA avrebbe richiesto una esplicita previsione normativa, come è avvenuto con riferimento alla disposizione che ha impedito, per esigenze di contenimento della spesa, l'operatività degli automatismi stipendiali per il solo anno 1993 (art. 7, comma 3, d.l. n. 384/1992). In definitiva, poiché dall'analisi dell'art. 7, comma 1, d.l. n. 384/1992 non può evincersi alcun dato testuale da cui ricavare la volontà del legislatore di impedire l'operatività della disciplina sulla RIA nel triennio 1991-1993, deve concludersi che la norma censurata ha attribuito a tale disposizione un significato nuovo con efficacia retroattiva.

Chiarito questo profilo nel senso di escludere la natura di disposizione di interpretazione autentica, la Corte ha proceduto a delibare se, nel caso di specie, fosse ravvisabile la violazione del principio di non retroattività della legge *«inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento»* (C. Cost. 10 maggio 2022, n. 145). Ed infatti, ragionando su un piano generale, i principi costituzionali sui rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, sull'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, interpretati anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, dovrebbero impedire al legislatore di risolvere con legge specifiche controversie perché una tale dinamica determinerebbe lo sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, C. cost. 28 ottobre 2021, n. 201).

In maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche, la Corte ha ritenuto di dover verificare in concreto se il potere legislativo era stato esercitato in maniera anomala in ragione della presenza di elementi *«ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa»* con riferimento al *«metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore»* (così C. cost. n. 12/2018, n. 145/2022 e n. 174/2019).

All'esito di tale indagine, sono stati riscontrati tre elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, ovverosia: i) l'erroneità della *«autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica»* (C. cost. n. 145/2022); ii) l'adozione della disposizione censurata a notevole distanza – nove anni – dall'entrata in vigore di quella su cui ha impattato (C. cost. n. 174/2019) e in un momento in cui l'amministrazione pubblica era parte di diversi giudizi ancora pendenti; iii) l'utilizzo della disposizione censurata per superare un orientamento giurisprudenziale già consolidato e con la sola finalità di incidere su tali giudizi.

Pertanto, in modo concorde a quanto osservato giurisprudenza della Corte EDU (sentenze 29 marzo 2006, Scordino e altri c. Italia, par. 132 e 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, par. 37), *«i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso»* (C. cost. n. 145/2022). Né si può ritenere che la norma censurata avesse la finalità di sanare una disparità di trattamento tra i dipendenti che avrebbero maturato le anzianità di servizio prima del 31 dicembre 1990 (data originariamente prevista dall'art. 1, comma 1, d.P.R. n. 44/1990) e coloro che le avrebbero potuto maturare fino al 31 dicembre 1993 giacché, proprio all'opposto, la proroga del periodo di efficacia dell'accordo collettivo rispondeva a ragioni di eguaglianza e di giustizia del sistema retributivo.

In definitiva, la disposizione censurata, innovativa e con efficacia retroattiva, introdotta per “spiazzare” alcuni giudizi pendenti in cui era parte la pubblica amministrazione senza che sussistessero ragioni imperative di interesse generale, contrasta con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio (artt. 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost.) e di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell’ordinamento giuridico (art. 3 Cost) e, di conseguenza, viene dichiarata incostituzionale ed espunta dall’ordinamento giuridico positivo.

Giuseppe Leotta, docente di diritto dello spettacolo presso il Conservatorio di musica “Santa Cecilia” di Roma, dottore di ricerca e avvocato in Roma

Visualizza il documento: [C. cost., 11 gennaio 2024, n. 4](#)