

Ar2



Vai al contenuto multimediale

Giovanni Amoroso

**Leggi di interpretazione autentica
e controllo di costituzionalità**





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0690-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2018

A mia moglie Rosaria

9 Capitolo I

Interpretazione autentica della legge e funzione legislativa

1.1. Funzione legislativa *ex art.* 70 Cost. e possibilità per il legislatore di interpretare autenticamente la legge, 9 – 1.2. Il ricorso del legislatore alle norme di interpretazione autentica, 15 – 1.3. Interpretazione autentica e principio di eguaglianza, 17 – 1.4. Il necessario carattere equiordinato della disposizione interpretativa rispetto alla disposizione interpretata, 20 – 1.5. Presupposti di effettività della interpretazione autentica: *a)* idoneità della disposizione interpretata ad esprimere anche il significato fissato con la disposizione interpretativa, 21 – 1.6. (Segue:) *b)* mancanza di una situazione di diritto vivente contrastante con la disposizione interpretativa, 23 – 1.7. (Segue:) *c)* mancanza di una applicazione univoca e prolungata nel tempo della disposizione interpretata, 29 – 1.8. Il controllo di costituzionalità della norma di interpretazione autentica, 31 – 1.9. La retroattività peculiare della norma di interpretazione autentica, 34 – 1.10. La norma di interpretazione autentica nella materia “penale”, 39.

41 Capitolo II

La giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica prima della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione

2.1. La giurisprudenza prima della riforma costituzionale del 2001, 41 – 2.2. La iniziale sentenza n. 118 del 1957 sul riconoscimento delle leggi di interpretazione autentica, 43 – 2.3. La sentenza n. 175 del 1974 che puntualizza la nozione di norma di interpretazione autentica, 46 – 2.4. La giurisprudenza che riconosce l'autonomia della norma di interpretazione autentica, 48 – 2.5. La giurisprudenza sulla tendenziale equiparazione di norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva, 51 – 2.6. Una terza via: irrazionalità della norma qualificata di interpretazione autentica che non sia tale, 53 – 2.7. La possibile ambiguità della stessa interpretazione autentica: il caso della c.d. usura sopravvenuta, 54 – 2.8. L'interpretazione autentica in materia di sgravi contributivi e fiscalizzazione degli oneri sociali, 56 – 2.9. La giurisprudenza che disconosce l'effettività della qualificazione come norma di interpretazione autentica, 59 – 2.10. Un caso paradigmatico a cavallo con l'orientamento inaugurato dalle sentenze nn. 347 e 348 del 2007: l'inquadramento retributivo del personale ATA della scuola, 61.

65 Capitolo III

Il nuovo art. 117, primo comma, Cost. e la giurisprudenza delle Corti europee su leggi con efficacia retroattiva

3.1. Il mutamento del quadro ordinamentale dopo le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale ed il trattato di Lisbona, 65 – 3.2. La tutela

sovranazionale dei diritti fondamentali al bivio tra questione di costituzionalità e primato del diritto europolitano, 67 – 3.3. La giurisprudenza della Corte EDU su leggi con efficacia retroattiva, 70 – 3.4. I possibili controllimiti nell'ordinamento nazionale, 72.

77 Capitolo IV

La giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica dopo le sentenze nn. 348 e 349 del 2007

4.1. Introduzione: la novità dei parametri interposti europei, 77 – 4.2. Il primo orientamento giurisprudenziale: effettività della norma di interpretazione autentica e regime differenziato rispetto alla normativa innovativa con efficacia retroattiva, 80 – 4.3. Un caso paradigmatico in materia di contribuzione previdenziale per le attività autonome, 81 – 4.4. Altre pronunce ascrivibili al primo orientamento giurisprudenziale, 83 – 4.5. Il secondo orientamento giurisprudenziale: regime uniforme di norma di interpretazione autentica e di norma innovativa con efficacia retroattiva, 92 – 4.6. Un caso paradigmatico: la decorrenza del termine di decadenza per azionare pretese pensionistiche ed assistenziali, 94 – 4.7. Pronunce ulteriori ascrivibili al secondo orientamento giurisprudenziale, 98 – 4.8. Un ulteriore criterio per la classificazione delle pronunce della Corte: non effettività della qualificazione come norma di interpretazione autentica, 101 – 4.9. Un caso paradigmatico: il contratto di lavoro a termine con le fondazioni lirico-sinfoniche, 103 – 4.10. Altre pronunce secondo questo ulteriore criterio classificatorio, 105 – 4.11. Una giurisprudenza trasversale: la particolare vicenda del trattamento pensionistico dei lavoratori migranti in Svizzera, 112.

119 Capitolo V

L'efficacia retroattiva delle leggi innovative

5.1. In generale, 119 – 5.2. Il principio di irretroattività della legge, 120 – 5.3. L'irretroattività della legge nella materia "penale", 122 – 5.4. Principio di legalità e riserva di legge in materia penale con riferimento al sindacato di costituzionalità, 128 – 5.5. Retroattività della *lex mitior*, 130 – 5.6. L'efficacia retroattiva della legge in materia tributaria, 132 – 5.7. L'efficacia retroattiva della legge in materia pensionistica, 133 – 5.8. L'efficacia retroattiva della legge in altre materie non "penali", 134.

137 Considerazioni finali

143 *Indice delle pronunce della Corte costituzionale su leggi di interpretazione autentica ripartite per materia*

147 *Indice delle pronunce della Corte costituzionale su leggi di interpretazione autentica in ordine cronologico crescente*

Interpretazione autentica della legge e funzione legislativa

SOMMARIO: 1.1. Funzione legislativa *ex art. 70 Cost.* e possibilità per il legislatore di interpretare autenticamente la legge, 9 – 1.2. Il ricorso del legislatore alle norme di interpretazione autentica, 15 – 1.3. Interpretazione autentica e principio di eguaglianza, 17 – 1.4. Il necessario carattere equiordinato della disposizione interpretativa rispetto alla disposizione interpretata, 20 – 1.5. Presupposti di effettività della interpretazione autentica: *a)* idoneità della disposizione interpretata ad esprimere anche il significato fissato con la disposizione interpretativa, 21 – 1.6. (Segue:) *b)* mancanza di una situazione di diritto vivente contrastante con la disposizione interpretativa, 23 – 1.7. (Segue:) *c)* mancanza di una applicazione univoca e prolungata nel tempo della disposizione interpretata, 29 – 1.8. Il controllo di costituzionalità della norma di interpretazione autentica, 31 – 1.9. La retroattività peculiare della norma di interpretazione autentica, 34 – 1.10. La norma di interpretazione autentica nella materia “penale”, 39.

1.1. Funzione legislativa *ex art. 70 Cost.* e possibilità per il legislatore di interpretare autenticamente la legge

Può il legislatore farsi interprete di sé stesso?

Il quesito è legittimo anche perché la Costituzione tace in proposito, mentre lo Statuto Albertino (del 4 marzo 1848) all’art. 73 prevedeva che «L’interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo».

In vero, più che riconoscere al legislatore la funzione di interpretazione autentica delle leggi, la norma statutaria mirava a precludere al giudice di “interpretare” la legge, nel senso che il giudice, quale *bouche de la loi*, poteva — e doveva — solo applicare la legge¹. Il timore era che il giudice, attraverso l’interpretazione della legge, potesse travalicare lo spazio, che all’epoca si riteneva rigorosamente delimitato, del potere giudiziario.

Ed in effetti l’eco di questa dottrina si ritrova nell’ordinamento giudiziario del Regno di Sardegna (R.D. 13 novembre 1859, n. 3781) che, nel

1. MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Liv. IX, Cap. VI: «les juges de la nation ne sont [...] que la bouche qui prononce les paroles de la loi».

prevedere al vertice del sistema giudiziario la Corte di cassazione, le affidava la missione dell'esatta osservanza della legge, non già quella dell'uniforme interpretazione della legge. Quando dagli Stati preunitari si passa al Regno d'Italia il primo ordinamento giudiziario dello Stato italiano (R.D. 6 dicembre 1865, n. 2626), nel contemplare la Corte di cassazione tra le autorità alle quali è affidata l'amministrazione della giustizia, ne stabiliva i compiti ribadendo in termini generali: «La Corte di cassazione è istituita per mantenere l'esatta osservanza delle leggi» (art. 122).

Ancora non compare la funzione di interpretazione della legge.

È solo con l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario approvato con r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, che viene demandato alla Corte di cassazione il compito di assicurare, oltre all'esatta osservanza della legge, anche l'"uniforme interpretazione della legge", e con essa altresì l'unità del diritto obbiettivo nazionale. Tale disposizione è tuttora vigente e continua ad assegnare alla Corte di cassazione la funzione di uniformare l'interpretazione della legge, ossia la funzione di nomofilachia.

Ma il profilo che qui interessa non è la norma interpretata dal giudice — che, nella forma apicale del sindacato di legittimità, dà luogo alla nomofilachia del giudice ordinario (della Corte di cassazione), del giudice amministrativo (del Consiglio di Stato) e del giudice contabile (della Corte dei conti) — ma la norma interpretata dal legislatore.

Le leggi di interpretazione autentica sono state oggetto di un ampio dibattito dottrinale. Prevalentemente la dottrina ammette la possibilità di norme di interpretazione autentica². Talora però si introducono condizioni restrittive come quando si ritiene che presupposto di una legge interpretativa sia sempre una situazione di contrastanti applicazioni giurisprudenziali della legge precedente, talché, in mancanza di tale presupposto, una legge che si presenti dichiaratamente come interpretativa dovrà invece essere intesa come sostanzialmente innovativa³. Come anche si è ritenuto che

2. Cfr., in particolare, CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, IV, 34; LAVAGNA, *L'interpretazione autentica della legge e degli atti giuridici*, 1942; GAVAZZI, *Sull'interpretazione autentica della legge*, in *Studi giuridici in memoria di G. Passerini*, 1954, 174 ss.; AMORTH, *Leggi interpretative e di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e giudiziario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958; DUNI, *Interpretazione autentica della legge penale*, in *Riv. dir. pen.*, 1962, I, 160; G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. costit.*, 1964, 770 ss.; CASTELLANO, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Politica del diritto*, 1971, 593; TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, 241 ss.; COCOZZA, *Sulla legittimità costituzionale delle leggi di interpretazione autentica*, in *Dir. e giur.*, 1986, 529; TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, 1990, 375 ss; PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici — Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003; LORELLO, *La retroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale*, in RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 182; DE GRAZIA, *La retroattività possibile. Le lois de validation in Francia e le leggi di interpretazione autentica in Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2016.

3. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, 33.

l'affidamento protetto possa costituire canone discretivo della vera norma di interpretazione autentica⁴.

In giurisprudenza il riconoscimento della fattispecie autonoma della norma di interpretazione autentica è al fondo della ricorrente affermazione che il potere di interpretazione di una legge non è riservato dalla Costituzione in via esclusiva al giudice, né tantomeno è sottratto alla potestà normativa degli organi legislativi: le due attività operano infatti su piani diversi (*ex plurimis sent. n. 397 del 1994*).

In effetti plurimi argomenti depongono nel senso di riconoscere come compresa nella funzione legislativa (*ex art. 70 Cost.*) anche la facoltà di adottare norme di interpretazione autentica.

La Costituzione repubblicana — si è già detto — non ripete la formulazione dello Statuto che voleva che l'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio spettasse esclusivamente al potere legislativo. Contiene invece un principio diverso, quello dell'art. 101, secondo comma, Cost. che vuole che i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Il giudice quindi, nell'interpretare la legge, non può essere vincolato, in senso stretto, ai precedenti giurisprudenziali, come in un sistema di *case law*. I precedenti hanno una valenza persuasiva, salvo ovviamente il regime delle impugnazioni che invece attiene alle regole del processo e che pone in particolare il vincolo del giudice di rinvio al principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione nella sentenza rescindente rispettivamente di cassazione con rinvio (nel processo civile l'art. 384, secondo comma, c.p.c. prescrive che il giudice di rinvio deve uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla corte) o di annullamento con rinvio (nel processo penale l'art. 627, comma 3, c.p.p. prevede che il giudice di rinvio si uniforma alla sentenza della corte di cassazione per ciò che concerne ogni questione di diritto con essa decisa); vincolo che è sì interpretativo, ma che è pienamente compatibile con l'art. 101, secondo comma, Cost.

Tale precetto costituzionale, nel prevedere che il giudice è soggetto soltanto alla legge, da una parte non pone un limite contenutistico alla legge che vincola il giudice; d'altra parte — pur in un sistema di divisione e differenziazione dei poteri, per di più con il riconoscimento dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario da ogni altro potere (art. 104, primo comma, Cost.) — si ha che la legge, e quindi il legislatore, sono collocati in una posizione di supremazia. La quale si raccorda e si giustifica nel precetto fondante di un ordinamento democratico: « La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione » (art.

4. Cfr. ZAGREBELSKY, *Sulla interpretazione autentica (a proposito della « legge per Assisi »)*, in *Giur. costit.*, 1974, 3482 ss., che ha sostenuto come potessero essere adottate mediante interpretazione autentica solo interpretazioni che non venissero a travolgere l'affidamento in buona fede dei cittadini intorno al significato della disposizione interpretata.

1, secondo comma, Cost.). Il popolo esercita il potere nella forma della democrazia rappresentativa; dal popolo deriva il potere del legislatore che legittimamente lo rappresenta e che, in ragione di questa investitura diretta, può (*ex art. 101, secondo comma*) rendere soggetto alle sue leggi il giudice, il quale non rappresenta il popolo, ma amministra la giustizia, e quindi decide, « in nome del popolo italiano » (*art. 101, primo comma*).

Un limite contenutistico della legge, che in ipotesi precluda che questa possa avere il contenuto di interpretazione di una precedente legge, potrebbe derivare solo dalla Costituzione, che però tale limite certamente non pone in termini espressi, né è desumibile in termini impliciti. Nulla autorizza a ritenere che un tale limite, quantunque non espresso, sia non di meno deducibile dall'impianto complessivo del sistema ordinamentale della seconda parte della Costituzione.

In particolare dalla lettura congiunta degli artt. 101, primo comma, e 104, primo comma, non può farsi derivare un generale canone di esclusione del legislatore dalla funzione di interpretare la legge. Se il *proprium* dell'attività giurisdizionale consiste nell'applicazione della legge ai casi concreti in posizione di terzietà ed imparzialità (*art. 111, secondo comma, Cost.*) e mediante un giusto processo (*art. 111, primo comma*), si può dire sì che la garanzia di autonomia ed indipendenza del giudice non può conciliarsi con una legge che lo privi di questa sua funzione costituzionalmente garantita: l'applicazione della legge. Ma il riempimento di contenuti della legge appartiene al *proprium* del legislatore.

Dai due citati parametri deriva un limite contenutistico alla legge solo nella misura in cui non sarebbe possibile alla legge — in ipotesi una legge provvedimento — applicare al caso concreto una precedente legge. La garanzia di autonomia ed indipendenza della magistratura non consente che il legislatore si faccia giudice.

Però l'interpretazione della legge è un *prius* rispetto alla sua applicazione. Il giudice, prima di applicare la legge, deve interpretarla. È questa invece un'opera di ricognizione di come — e con che contenuto — si è estrinsecata la funzione legislativa, la quale è modellata e modulata dal legislatore stesso nella misura in cui appartiene alla funzione legislativa formare il contenuto della legge. Il legislatore non può farsi giudice, come anche il giudice non può farsi legislatore; ma può quest'ultimo chiarire la portata normativa di una disposizione di legge.

L'autonomia del giudice, che con un'attività ricognitiva va alla ricerca della più corretta interpretazione della legge, ossia di ciò che ha voluto il legislatore, trova allora un limite proprio nel fatto che egli è "soggetto" alla legge. Questa soggezione autorizza una primazia del legislatore nel momento in cui egli dispone con legge. Se il giudice, muovendosi alla ricerca del significato di una legge, si imbatte in una successiva legge che la interpreta,

è “soggetto” anche a questa legge. E vi è soggetto anche se ricorre la peculiarità di una norma che, invece di esser posta da un’unica disposizione, è espressa da due disposizioni, che si saldano — “facendo sistema” (sent. n. 397 del 1994) — come se fossero un composto chimico formato da due elementi: la disposizione interpretata e la disposizione interpretativa. La norma è la risultante delle due disposizioni: è questa la “legge” alla quale è soggetto il giudice proprio perché la disposizione interpretativa reca null’altro che la enucleazione di una delle possibili opzioni ermeneutiche dell’originario testo normativo (sent. n. 156 del 2014).

La giurisprudenza della Corte costituzionale (anche Corte *tout court* nel seguito del Volume), che si esaminerà nei capitoli che seguono, muove tutta dal riconoscimento, in tesi, della facoltà del legislatore di dettare norme di interpretazione autentica. Ed è significativo che in una fattispecie particolare la Corte (sent. n. 99 del 2012) abbia ritenuto, tra l’altro, la sopravvenuta inammissibilità di una censura di legittimità di una disposizione regionale interpretativa (in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari nella regione Sardegna) dal momento che la disposizione interpretata, successivamente alla presentazione del ricorso, era stata dichiarata incostituzionale così privando di rilevanza la questione stessa sulla disposizione interpretativa, oggetto del giudizio in via principale, non potendo quest’ultima esplicare autonomamente effetti nell’ordinamento; ossia la disposizione interpretativa non poteva avere vita autonoma rispetto alla disposizione interpretata.

Anche secondo la giurisprudenza di legittimità⁵ la disposizione interpretativa, successiva nel tempo a quella interpretata, si salda con quest’ultima dando luogo ad un precetto normativo unitario.

Si ha quindi in generale che la prima disposizione (quella interpretata), se ed in quanto connotata da un certo tasso di polisemia, esprime non uno, ma potenzialmente più significati nella misura in cui la sua formulazione testuale, più o meno puntuale, lo consente. La seconda disposizione (quella interpretativa) restringe questo ambito di plurime interpretazioni possibili fissando in una sola di queste quella “corretta”; ossia quella che, a mezzo del sintagma costituito da disposizione interpretata e disposizione interpretativa, esprime la norma.

Insomma la primazia che la norma costituzionale, contenuta nel secondo comma dell’art. 101 Cost., assegna alla legge rispetto al giudice, ponendo quest’ultimo sempre soggetto alla legge, consente di riconoscere che la funzione legislativa possa esprimersi anche con la tecnica duale che è nel binomio “disposizione interpretata / disposizione interpretativa”. E quindi può affermarsi che alla funzione legislativa *ex art. 70 Cost.* appartiene anche

5. Cass. pen., sez. un., 19 aprile 2012, n. 34472, in *Cass. pen.*, 2012, 3969; Cass. civ., sez. un., 8 agosto 2011, n. 17076, in *Orient. giur. lav.*, 2011, I, 726.

quella di interpretare la legge: il legislatore può farsi interprete di sé stesso allorché la disposizione interpretata presenta un certo tasso di polisemia, nel senso che la sua formulazione testuale originaria non è strettamente univoca, ma è idonea ad esprimere più significati e quindi è suscettibile di plurime interpretazioni. Occorre inoltre — può subito precisarsi — che questa incertezza della regola posta dalla prima disposizione non si sia già risolta né in ragione dell'opera della giurisprudenza consolidatasi in una situazione di diritto vivente, né per il mero fluire del tempo in ragione della concreta applicazione della norma stessa; ma su questi presupposti (in negativo) come condizioni escludenti la funzione di interpretazione autentica si tornerà *amplius infra* ai §§ 6 e 7.

Il presupposto (in positivo) della vera disposizione di interpretazione autentica è quindi il carattere originariamente polisemico della disposizione interpretata; se ciò manca, perché quest'ultima ha originariamente un unico ed univoco significato, non c'è spazio per l'interpretazione autentica. Parimenti se la disposizione interpretativa introduce puntualizzazioni (e, a maggior ragione, integrazioni o modifiche) non riconducibili ad alcuno dei possibili significati estraibili dalla disposizione interpretata, si è di fronte ad una norma innovativa con efficacia retroattiva.

Così circoscritta la nozione di norma di interpretazione autentica, appare essere questa una fattispecie ricorrente, ma non molto frequente, anche perché, nel caso di disposizioni dichiaratamente qualificate come di interpretazione autentica, essa si affianca alla fattispecie della disposizione innovativa con efficacia retroattiva, in quanto qualificata come di interpretazione autentica, la quale è diversa dalla norma realmente di interpretazione autentica.

Non sembra quindi condivisibile la posizione più radicale di chi ha posto in dubbio o negato la legittimità della fattispecie nella sua totalità, affermando l'inesistenza di un potere del legislatore di interpretare autenticamente la legislazione vigente⁶.

Ma neppure può accedersi, all'opposto, ad una nozione molto ampia di norma di interpretazione autentica fino a farla coincidere con la mera qualificazione, come tale, assegnata dal legislatore, perché si finirebbe in sostanza per negare parimenti autonomia alla nozione stessa. Si è osservato nella giurisprudenza di legittimità⁷ che l'interpretazione autentica, fatta dal legislatore, deve avere comunque i connotati di un'attività interpretativa: non può fare *de albo nigrum* perché ciò rientra nell'alveo dell'ordinario potere normativo a carattere innovativo anche con efficacia retroattiva.

6. MARZANO, *L'interpretazione della legge*, Milano 1955, 99 ss.; RIBOLZI, *Le leggi interpretative e la nuova Costituzione*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, 1965, III, 579.

7. Cass., sez. un., 8 agosto 2011, n. 17076, cit.

La ritenuta possibilità che la funzione legislativa si espliciti anche attraverso norme di interpretazione autentica ha trovato poi conferma espressa nella materia tributaria e segnatamente nella legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente. A fronte dell'art. 3, comma 1, che, in sintonia con la previsione generale dell'art. 11, primo comma, disposiz. sulla l. in gen., stabilisce che « [s]alvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo », il richiamato art. 1, comma 2, prevede che « [l]'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica ».

Peraltro anche la normativa contrattuale collettiva — la cui violazione è parificata, entro certi limiti, alla violazione di legge (art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.) — è suscettibile di interpretazione autentica (per quella nel settore del lavoro pubblico v. art. 49 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e, in giurisprudenza, la sent. n. 199 del 2003)⁸.

Infine, può marginalmente notarsi, a corollario di quanto osservato finora, che al livello della normazione di rango primario si collocano anche le pronunce di illegittimità della Corte costituzionale atteso che l'art. 136, primo comma, Cost. prevede che, quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Però si ritiene che le pronunce della Corte costituzionale non siano suscettibili di interpretazione autentica, neppure da parte della Corte stessa; in tal senso sent. n. 197 del 2010 e ord. n. 438 del 1998.

1.2. Il ricorso del legislatore alle norme di interpretazione autentica

Il quesito sopra enunciato — se il legislatore possa farsi interprete di sé stesso — è stato posto in termini di astratta riconducibilità, o no, alla funzione legislativa *ex art. 70 Cost.* anche della facoltà di interpretare le leggi.

Se però si guarda in concreto a come si attegga il nostro ordinamento giuridico in ragione delle norme che lo compongono, c'è da considerare che ricorrenti e numerose sono le volte in cui il legislatore ha interpretato (o preteso di interpretare) sé stesso oppure ha utilizzato la qualificazione come norme di interpretazione autentica per introdurre una disciplina innovativa con efficacia retroattiva. La funzione legislativa è stata ripetuta-

8. BARBIERI, *Interpretazione autentica e modifiche delle clausole contrattuali durante le controversie sul pubblico impiego*, in *Mass. giur. lav.*, 2003, 804.

mente esercitata nella forma della legge (o disposizione) di interpretazione autentica.

Una ricerca condotta sulla legislazione degli anni novanta ha potuto enumerare centinaia di ipotesi di leggi formalmente qualificate come di interpretazione autentica⁹; molte delle quali solo dichiaratamente di interpretazione autentica, ma in realtà innovative con efficacia retroattiva; ma alcune invece realmente di interpretazione autentica. E questa tendenza è proseguita anche negli anni successivi.

L'elenco sarebbe particolarmente lungo.

Si considerino, ad es. tra le più recenti, quelle leggi che già nel loro titolo recano la qualificazione di norme di interpretazione autentica: legge 29 dicembre 2011, n.218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo); legge 11 marzo 2011, n.25 (Interpretazione autentica del comma 2 dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1998, n. 407, in materia di applicazione delle disposizioni concernenti le assunzioni obbligatorie e le quote di riserva in favore dei disabili); decreto-legge 5 marzo 2010, n.29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione); legge 29 novembre 2004, n.298 (Interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, della legge 3 giugno 1999, n. 157 e dell'articolo 6, comma 2, secondo periodo, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di rimborso per le spese elettorali sostenute dai movimenti o partiti politici per il rinnovo dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano); legge 26 febbraio 2001, n.30 (Ricostruzione della posizione assicurativa dei dipendenti pubblici licenziati per motivi politici, sindacali o religiosi e interpretazione autentica dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1974, n. 496, come integrato dall'articolo 3 della legge 12 aprile 1976, n. 205); decreto-legge 29 dicembre 2000, n.394 (Interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura).

Certo, aver il legislatore fatto ripetutamente ricorso a leggi qualificate come di interpretazione autentica non autorizza di per sé ad affermare che la funzione legislativa possa legittimamente estrinsecarsi anche interpretando una legge precedente. Una prassi ricorrente non comporta necessariamente la compatibilità con la Costituzione, né integra la Costituzione materiale. Si pensi a quella che in passato era la prassi ricorrente della reiterazione dei decreti-legge, poi censurata dalla Corte costituzionale con una nota pronuncia (sent. n. 360 del 1996) e quindi da quel momento in poi abbandonata.

9. VERDE G., *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, in particolare 45 ss. Secondo TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro it.*, 1988, I, 1343, il numero delle leggi interpretative approvate dal Parlamento a partire dal 1948 ammontava, fino agli anni ottanta, a circa 150.

Occorre comunque esaminare il quesito in termini astratti di compatibilità costituzionale; ciò che si è fatto sopra pervenendo alla conclusione affermativa, la quale comunque — può aggiungersi — è avvalorata dalla prassi concreta. Le considerazioni sopra svolte sugli artt. 70, 101, 104 e 111 Cost. inducono a ritenere costituzionalmente legittima la prassi della legge (o disposizione) di interpretazione autentica. Ma, una volta ammesso il potere legislativo di interpretazione autentica, il riconoscimento del suo esercizio passa attraverso la verifica che la disposizione interpretativa rechi effettivamente uno dei significati che siano riconducibili — e possano essere plausibilmente attribuiti — alla disposizione interpretata.

In concreto lo stesso legislatore ordinario si riconosce la funzione di interpretazione autentica non solo perché numerose, e nelle più varie materie, vi sono singole disposizioni qualificate come di interpretazione autentica, ma anche perché — come già rilevato — ciò è espressamente previsto nello specifico settore tributario *ex art. 1, comma 2, legge 27 luglio 2000, n. 212, cit.*; disposizione quest'ultima che predica come legittima la possibilità di norme di interpretazione autentica, ma limitandola a casi eccezionali e prescrivendo il dato identificativo formale della qualificazione espressa della norma come di interpretazione autentica (cfr. Corte cost. n. 111 del 2016).

1.3. Interpretazione autentica e principio di eguaglianza

La ritenuta compatibilità costituzionale della legge (o disposizione) di interpretazione autentica non è posta in dubbio dal rispetto del principio di eguaglianza.

Nei confronti di una norma che si presenta con la caratteristica di essere espressa dal binomio “disposizione interpretata/disposizione interpretativa” tutti versano nella stessa situazione. E tale situazione è identica ed indifferenziata, salvo che nella materia “penale” (v. *infra* § 10), anche se la si valuta diacronicamente considerando un “prima”, quando la norma è espressa solo dalla disposizione originaria, ed un “dopo”, quando la norma è recata dal binomio “disposizione interpretata/disposizione interpretativa”.

Inizialmente la disposizione, poi autenticamente interpretata, risulta avere un certo *range* di contenuto regolatorio in ragione dei suoi plurimi significati plausibili (*i.e.* polisemia) alla stregua dei canoni legali di interpretazione della legge (artt. 12–14 disposiz. sulla l. in gen.). Ciò dipende dal tasso, maggiore o minore, di polisemia della disposizione; la quale però in ipotesi potrebbe anche essere invece univoca, nel senso che essa fin dall'origine potrebbe esprimere, per come è formulata, un solo significato.

In questa diversa ipotesi è in concreto da escludere una successiva disposizione interpretativa non già per un impedimento costituzionale, ma per

la semplice ragione che non c'è nulla da interpretare al di là del significato univoco recato dalla disposizione originaria: in tale evenienza la funzione legislativa potrà esprimersi solo con una successiva disposizione innovativa, eventualmente con efficacia retroattiva. Non è identificabile più una disposizione di interpretazione autentica, non perché la Costituzione non lo consenta, ma perché in concreto la prima disposizione si presenta fin dall'inizio con un contenuto univoco.

Invece se l'originaria "disposizione" ha — come assai spesso accade, anche in ragione della sempre maggiore complessità dell'ordinamento giuridico — un certo tasso di polisemia, nel senso che, per la sua formulazione testuale, è potenzialmente idonea ad esprimere più significati e quindi più "norme", c'è spazio per una successiva disposizione di interpretazione autentica proprio perché al potere legislativo appartiene anche la funzione di interpretazione autentica delle leggi. Dalla "disposizione" (*i.e.* articolazione testuale del precetto di legge) si ricava la "norma" (*i.e.* il precetto normativo idoneo a regolare rapporti giuridici) attraverso un'attività di interpretazione.

A tal proposito può ricordarsi che la distinzione tra "disposizione" e "norma" è stata fatta dalla Corte nella sent. n. 84 del 1996 per precisare l'oggetto della questione di costituzionalità (sia in via incidentale che principale) — che è la "norma" veicolata dalla "disposizione" e non già la "disposizione" che esprime una "norma" — e per predicare, per la prima volta, la trasferibilità della questione stessa allorché la "norma" rimane invariata e muta invece la "disposizione"; evenienza all'epoca ricorrente nell'ipotesi di reiterazione di decreti legge non convertiti (prassi questa poi comunque interrottasi a seguito dell'intervento della Corte con la sent. n. 360 del 1996, che l'ha ritenuta contraria a Costituzione).

Può accadere allora che successivamente uno di questi significati plausibili è eretto, dalla disposizione interpretativa, ad autentico contenuto della disposizione originaria. Ma la circostanza che in questa evenienza la norma sia espressa dal binomio "disposizione interpretata/disposizione interpretativa" non mette in sofferenza il principio di eguaglianza perché a fronte di questa norma così formata tutti versano nella stessa situazione e quindi tutti sono uguali davanti alla legge

Neppure c'è, di norma, un'apprezzabile differenziazione in termini di affidamento sul contenuto normativo della disposizione interpretata perché, in tesi, questa fin dall'inizio conteneva, seppur assieme ad altri, anche il significato nel quale si è poi incentrata la volontà del legislatore. Rientra nella dinamica applicativa delle disposizioni che regolano l'interpretazione della legge l'evenienza possibile che inizialmente la disposizione sia suscettibile di interpretazioni diverse e che quindi essa esprima potenzialmente più significati, nessuno dei quali faccia inizialmente sorgere un affidamento tutelato a livello costituzionale. Un significato può apparire più plausibile di

un altro, ma l'affidamento che in esso può inizialmente riporsi non radica una situazione giuridicamente protetta proprio perché è coesistente al carattere polisemico, più o meno accentuato, della disposizione originaria. Anzi talora la dottrina ha elevato proprio il difetto di questo affidamento protetto a canone discretivo della vera norma di interpretazione autentica¹⁰. In realtà se la disposizione successivamente oggetto di interpretazione autentica nasce con una potenzialità polisemica di esprimere (non un solo, ma) più significati, l'affidamento su un significato più plausibile di un altro è, di norma, privo di rilievo perché condizionato alla successiva opera di chiarimento della giurisprudenza, non prevedibile *ex ante*. In questo senso la retroattività della disposizione interpretativa è peculiare proprio perché la regola di diritto — la “norma” — è data dal binomio disposizione interpretata / disposizione interpretativa ed apparteneva già all'insieme dei significati possibili della disposizione interpretata¹¹. Con riferimento ad una sopravvenuta norma di interpretazione autentica la Corte (sent. n. 156 del 2014), dopo aver verificato che, in riferimento alla disposizione indubbiata, quella in esso contenuta fosse una disposizione non solo dichiaratamente di interpretazione autentica, ma anche effettivamente tale, ha affermato che lo *ius superveniens* non è suscettibile, in questo caso, di incidere su posizioni giuridiche acquisite, né su un affidamento che non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione. Può anche richiamarsi il principio ribadito più volte dalla Corte (*ex plurimis* sent. 127 del 2015) secondo cui un legittimo affidamento non può sorgere sulla base di un'interpretazione contrastata ed incerta.

Rimane comunque che il presupposto della vera disposizione di interpretazione autentica è il carattere originariamente polisemico della disposizione interpretata; se ciò manca, perché quest'ultima ha originariamente un unico ed univoco significato, non c'è spazio per l'interpretazione autentica. Diversa è infatti l'ipotesi della disposizione che fin dall'origine esprime un solo significato oppure — va subito precisato — quella della disposizione che, pur avendo inizialmente un certo tasso di polisemia, lo ha perso nel tempo — come ora si viene a dire nei paragrafi che seguono — ed è diventata univoca. In tal caso l'affidamento ha un contenuto diverso perché afferrisce non già all'interpretazione della disposizione, la quale in tesi esprime (inizialmente o a seguito di un processo evolutivo) una sola norma, bensì alla sua stabilità ossia alla prevedibile non modificabilità ad opera di una successiva disposizione con efficacia retroattiva. Questo diverso affidamento — non già nell'interpretazione che originariamente appare come maggiormente plausibile, bensì nella stabilità ordinata del complesso delle leggi in

10. Cfr. ZAGREBELSKY, *Sulla interpretazione autentica (a proposito della « legge per Assisi »)*, cit.

11. Cfr. POLLASTRO, *Sulla pretesa retroattività delle leggi interpretative*, in *Riv. critica dir. privato*, 1988, 527.

quanto suscettibili sì di modifiche, ma tendenzialmente solo per il futuro — si fonda sul canone legale contenuto nell'art. 11, primo comma, disposiz. sulla l. in gen. che prevede che la legge non dispone che per l'avvenire e che quindi essa non ha effetto retroattivo. Non è, però, questo un parametro costituzionale e ciò fa sorgere il diverso problema dei limiti costituzionali delle norme con efficacia retroattiva (di cui si dirà *infra*).

In sintesi, ciò che si vuol sottolineare è che davanti ad una norma espressa dal binomio “disposizione interpretata / disposizione interpretativa” tutti versano nella stessa situazione e che l'affidamento iniziale su un'interpretazione maggiormente plausibile della originaria disposizione (poi) interpretata autenticamente non ha copertura costituzionale, laddove ha invece rilievo costituzionale l'affidamento nella stabilità dell'ordinamento giuridico.

1.4. Il necessario carattere equiordinato della disposizione interpretativa rispetto alla disposizione interpretata

La disposizione interpretativa in tanto può saldarsi alla disposizione interpretata in quanto abbia la stessa forza di atto normativo.

L'interpretazione per legge non si poggia su una sorta di indagine introspettiva di ciò che il legislatore davvero abbia voluto con la legge interpretata. La disposizione interpretativa ha il suo fondamento — ossia la sua “forza” nel significato di cui all'art. 134 Cost. — direttamente nella funzione legislativa *ex* art. 70 Cost. ritenuta comprensiva del potere di interpretare la legge.

Ha precisato la Corte (sent. n. 232 del 2006¹² in tema di competenza legislativa della provincia di Bolzano in materia elettorale) che quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa — e non già di una soggettiva volontà chiarificatrice del suo autore — e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall'organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di autore della legge interpretata. In generale la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile (conf. sent. n. 290 del 2009, relativamente ad una legge regionale in materia di condono edilizio, e n. 228 del 2016 in materia di disciplina regionale delle cave).

Ma la “forza” dell'atto normativo è diversa secondo il livello a cui esso si colloca nel sistema gerarchico delle fonti del diritto. Affinché il binomio “disposizione interpretata / disposizione interpretativa” possa saldarsi in una

12. PRINCIPATO, *L'ambiguità del giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale di una legge d'interpretazione autentica*, in *Giur. costit.*, 2006, 2318.