

Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività

di Michele Massa
(14 giugno 2011)

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. II) sui ricorsi *Agrati e altri c. Italia* (n. 43549/08, 6107/09 e 5087/09) suscita immediato interesse sotto due profili: i limiti alla retroattività delle leggi; i rapporti tra giurisdizione europea e costituzionale, con riguardo all'eventualità, verificatasi nel caso, che una sentenza di Strasburgo accerti una violazione della Convenzione in precedenza negata nel giudizio su di una legge ex art. 117, primo comma Cost.

Infatti, la sentenza *Agrati* si pronuncia sulla stessa legge di interpretazione autentica che Corte cost. n. 311 del 2009 aveva escluso violasse l'art. 6 CEDU. Di questa legge, ora, è accertato il contrasto non solo con l'art. 6, ma anche con l'art. 1 del Protocollo n. 1 (art. P1-1).

Per l'illustrazione del caso si rinvia alle sentenze citate e alla precedente Corte cost. n. 234 del 2007, che aveva negato l'incostituzionalità della legge sotto altri profili. Nei termini essenziali, la vicenda era simile a molte altre nelle quali interviene il legislatore-interprete. Nell'ambito della riorganizzazione di una certa categoria di personale pubblico, una prima legge pone una norma dalla quale discende un incremento salariale per alcuni lavoratori. L'incremento viene però negato dall'applicazione che la norma riceve mediante atti di autonomia collettiva e dell'amministrazione. I lavoratori interessati adiscono le vie giudiziarie e, giunti in Cassazione, conseguono una serie ininterrotta di vittorie. A questo punto, il legislatore-interprete interviene a imporre la soluzione adottata dall'amministrazione e sconfessata dalla Cassazione.

A sostegno dell'intervento sono addotti vari argomenti, che la Corte costituzionale fa propri nelle sue sentenze citate: ad es., la legge interpretativa avrebbe voluto correggere un presunto difetto della legge interpretata; l'incremento salariale sarebbe stato ingiusto, perché attribuito solo ad alcuni dei lavoratori del settore. Ma il merito di questi argomenti, tutt'altro che pacifici, ora non interessa, perché non viene approfondito dalla Corte europea. Questa ritiene che, a monte, altre circostanze inducano a dubitare delle reali motivazioni del legislatore-interprete e, quindi, della legittimità del suo intervento.

La corte di Strasburgo ribadisce, anzitutto, lo sfavore del sistema convenzionale per le leggi retroattive, comunque strutturate (l'aveva confermato, poco prima, in *Maggio e altri c. Italia*, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08). L'art. 6 (i principi dello Stato di diritto, del giusto processo e della parità di armi tra le parti) vieta interferenze legislative con i giudizi in corso, "*sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général*" (§ 58). L'art. P1-1 protegge, oltre alla proprietà, anche i diritti di credito dotati di una base sufficientemente chiara: ad es., quelli fondati su una giurisprudenza uniforme (§ 73). Questa disposizione ammette bensì ingerenze dell'autorità per ragioni di interesse generale; ma esige che queste ragioni siano bilanciate con la garanzia dei diritti individuali, che i titolari di questi ultimi non siano gravati da sacrifici sproporzionati (§§ 77 ss.) e che, comunque, i sacrifici non siano imposti per mere esigenze finanziarie (§ 80).

Tali sono le premesse delle due sezioni della motivazione dedicate alle due disposizioni convenzionali. Schematizzando, si può dire che, nelle due sezioni, la Corte europea considera, rispettivamente, le ragioni e gli effetti della norma di interpretazione autentica.

Quanto alle ragioni, la Corte non è persuasa che il legislatore volesse davvero rimediare a un difetto tecnico o evitare disparità di trattamento. In senso contrario, militano tre circostanze (§ 63): il ritardo di cinque anni tra il momento in cui il problema interpretativo è sorto e quello in cui esso è stato risolto dal legislatore; la differenza tra la formulazione

legislativa interpretata e l'interpretazione autentica; il contrasto tra tale interpretazione e quella adottata dalla Cassazione.

La motivazione è asciutta. In effetti, i precedenti europei al riguardo sono numerosi e il loro esame complessivo dà conto dei criteri di giudizio seguiti. Comparare questo filone con quello nazionale sulle leggi di interpretazione autentica non è qui possibile, né forse indispensabile: è già istruttivo paragonare la decisione che si segnala con le due pronunce costituzionali sulla stessa fattispecie. Ci si limita a una notazione. Per sostenere la 'convenzionalità' della legge interpretativa, la Corte costituzionale aveva speso, tra gli altri, un argomento consueto: il legislatore aveva adottato una delle interpretazioni possibili, e precisamente quella avanzata dalle parti sociali e dall'amministrazione. Per la Corte europea, ciò non basta affatto a evitare la violazione dell'art. 6: l'interpretazione autentica diverge da quella consolidata nella giurisprudenza di legittimità, sicché l'affermazione autoritativa della prima ha avviato le iniziative difensive a un esito diverso da quello anteriormente prevedibile.

La Corte europea puntualizza che un giudizio negativo sulla legge nazionale non è inibito dal fatto che il giudice costituzionale interno si sia pronunciato positivamente (§ 62). È citata, a riguardo, *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24864/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 59. Ma si sarebbero potute menzionare altre decisioni con cui la Corte europea ha preso una posizione diversa da quella assunta dalle corti nazionali costituzionali, o di ultima istanza, a proposito della compatibilità di una legge retroattiva con il sistema CEDU o con i corrispondenti principi costituzionali interni: ad es. i fondamentali casi *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, e *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, o il più recente caso *SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri c. Francia*, n. 12106/03 (o anche *Maggio*).

Quanto poi agli effetti della norma, ossia al bilanciamento (rilevante ex art. P1-1) di interessi operato dal legislatore, il giudizio è ancor più laconico (§§ 83 s.): la pretesa dei ricorrenti è stata annientata; il sacrificio dei loro diritti è stato totale e, per questo, sproporzionato (v. per contro i rilievi in *Maggio*, § 62).

E ora? Se la decisione segnalata diventerà definitiva, le parti dovranno cercare un accordo per rimediare alle violazioni della Convenzione (§ 93). Ma la questione più interessante riguarda gli altri rapporti ancora pendenti, se ve ne sono. Sinora la Corte costituzionale ha sempre affermato (da ultimo, nella sent. n. 113 del 2011) che l'interpretazione della CEDU adottata dai giudici europei è insindacabile. Se così è, non resta che prendere atto della decisione segnalata e, considerata la limitata efficacia del rigetto disposto con la sent. n. 311 del 2009, ammettere l'incostituzionalità della legge di interpretazione autentica.

Questo non sembra uno dei casi in cui il precetto convenzionale, che lo si declini con riguardo alla specifica vicenda, o all'intera categoria delle leggi retroattive, pone problemi di compatibilità con la Costituzione italiana. Fuori dalla materia penale, la Costituzione ammette interventi retroattivi o interpretativi; ma, in linea di principio, non li impone, né esige che la discrezionalità del legislatore di disporli sia circondata da particolari garanzie. Si potrebbe dire, anzi, che il sistema convenzionale rafforza l'affidamento e gli altri "valori fondamentali di civiltà giuridica" (così, ad es., Corte cost. n. 236 del 2009) che anche nell'ordinamento italiano già operano come limiti, non sempre stringenti, alle leggi retroattive.

Dal canto suo, nemmeno la giurisprudenza europea serra ogni spiraglio a provvedimenti del genere. Ad es., la garanzia di cui all'art. 6 riguarda solo le cause in corso (cfr. *Organisation nationale des Syndicats d'Infirmiers Libéraux (O.N.S.I.L.) c. Francia* (dec.), n. 39971/98; *Clinique du Chateau de la Maye c. Francia* (dec.), n. 2794/04). L'art. P1-1 può essere soddisfatto da interventi legislativi che non si limitino a cancellare puramente e semplicemente il diritto del privato. Ragioni di interesse pubblico concrete e specifiche possono giustificare misure retroattive anche radicali, tenuto conto pure della solidità

dell'affidamento dei cittadini: ad es., come si legge in filigrana anche nella sentenza segnalata, sarebbe legittima la sanatoria di vizi puramente formali di atti normativi, specialmente se avvenisse in tempi rapidi; ma ciò a condizione che, alla base degli atti sanati, vi fosse una volontà politica sostanziale chiara sin dall'inizio (cfr. le pronunce *Building Societies* e *OGIS-Institut Saint Stanislas*, entrambe cit. dalla difesa nazionale: v. nella sentenza in commento, §§ 55 s.). Del resto, pure quando si tratta di liquidare i danni da violazione dell'art. 6 o dell'art. P1-1, la Corte europea rileva, talora, che non le è possibile prendere posizione sull'esito cui la lite sarebbe pervenuta, senza l'interferenza del legislatore; o che l'intervento legislativo contestato riguarda errori puramente formali dell'amministrazione. In casi simili, il ristoro accordato ex art. 41 CEDU è ridotto, simbolico o nullo (cfr. oltre a *SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais* e *Maggio, Chiesi S.A. c. Francia*, n. 954/05, e *Joubert c. Francia*, n. 30345/05). Legittimo sarebbe anche un intervento motivato non da generiche esigenze finanziarie, ma dalla necessità – dimostrata con dati precisi – di salvare dalla bancarotta un certo settore di attività (arg. ex *Zielinski*, cit., § 59). Infine, né l'art. 6, né l'art. P1-1 vietano interventi limitati al tratto *pro futuro* di rapporti durevoli (v. *Preda e Dardari c. Italia* (dec.), 23 febbraio 1995; *Aubert e altri e altri 8 c. Francia*, nn. 31501/03 e altri, § 64; *Maggio*, § 43).

In breve, non sussistono ostacoli insuperabili a un avvicinamento dei canoni di giudizio italiani a quelli europei. Si tratta soprattutto di pretendere dal legislatore più prudenza, tempestività e trasparenza per le correzioni che si vogliono apportare, ora per allora, a testi controversi o difettosi. Si tratta, poi, di ricordare che la qualità della normazione non è una mera questione di stile: intervenire *a posteriori* su una legge oscura, o dalle conseguenze inattese, può essere più problematico che scrivere sin dall'inizio una legge ben ponderata.

Peraltro, l'esperienza francese dopo *Zielinski* mostra come si possano verificare divergenze tra giurisprudenza interna ed europea, anche dopo che la prima ha professato di allinearsi alla seconda. In particolare, può succedere che le corti nazionali e quella di Strasburgo dissentano nel giudizio sulle caratteristiche del singolo intervento. In *Agrati*, la Corte europea conferma il suo indirizzo: prestare attenzione agli argomenti del giudice nazionale, ma pretendere l'ultima parola sulla questione di convenzionalità. Da questo punto di vista, è corretto parlare di "dialogo", o si dovrebbero adottare altri schemi descrittivi?