



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 13 del 31 gennaio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte costituzionale, in ossequio al principio di irretroattività della legge, ha annullato la norma che aveva escluso l'operatività di maggiorazioni alla retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti pubblici in relazione al triennio 1991-1993, riservandola solo a quelli con requisiti maturati fino al 1990. La decisione allarga, in tal modo, la platea dei dipendenti pubblici beneficiari delle indennità di anzianità.

Corte costituzionale, 11 gennaio 2024, n. 4, Pres. Barbera, Red. D'Alberti

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Trattamento economico - Retribuzione individuale di anzianità – Legge di interpretazione autentica - Abrogazione retroattiva - Sicurezza giuridica -- Incostituzionalità.

È incostituzionale l'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)" (1).

(1) I. – Con la decisione in rassegna la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla rimessione del Consiglio di Stato, sez. II, sentenza non definitiva, 3 maggio 2023, n. 4503 - rivedendo un proprio precedente orientamento - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che era intervenuto, in via retroattiva, per escludere l'operatività di maggiorazioni alla retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti pubblici in relazione al triennio 1991-1993, a fronte di un orientamento giurisprudenziale che stava invece riconoscendo a tali dipendenti il diritto ad ottenere il menzionato beneficio economico dalle amministrazioni di appartenenza.

II. – La vicenda contenziosa nella quale si innesta la q.l.c. ha ad oggetto la pretesa di seicentocinquanta dipendenti del Ministero della difesa al riconoscimento di maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità (RIA), ai sensi dell'art. 9, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre 1989 concernente il personale

del comparto Ministeri ed altre categorie di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68).

Gli interessati hanno agito dinanzi al T.a.r. per il Lazio per l'accertamento del relativo diritto alle maggiorazioni della RIA maturate negli anni 1991, 1992 e 1993, facendo valere la proroga al 31 dicembre 1993 dell'efficacia dell'intero d.P.R. n. 44 del 1990, la quale era stata disposta dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438.

Il Tribunale, con sentenza della sezione prima bis, 1° settembre 2014, n. 9255 ha respinto le pretese dei ricorrenti dando atto della sopravvenienza, nelle more del giudizio, della disposizione oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità (art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000), la quale ha escluso che la proroga al 31 dicembre 1993 dell'intera disciplina contenuta nel d.P.R. n. 44 del 1990 potesse estendere anche il termine per la maturazione dell'anzianità di servizio ai fini dell'ottenimento della maggiorazione della RIA.

Il Consiglio di Stato, chiamato a giudicare sull'appello, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ritenendo che la disposizione censurata, "sebbene formulata in termini astratti, appare in realtà preordinata a condizionare, con l'efficacia propria delle disposizioni interpretative, l'esito dei giudizi ancora in corso in quella materia".

In particolare, il rimettente ha precisato che prima dell'adozione della disposizione censurata, si era affermato un orientamento giurisprudenziale secondo cui l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, – avendo prorogato l'efficacia dell'intera disciplina di cui al d.P.R. n. 44 del 1990 – aveva modificato anche la data originariamente stabilita per la maturazione dell'anzianità di servizio ai fini della maggiorazione della RIA, con conseguente riconoscimento del diritto dei dipendenti pubblici ad ottenere tale maggiorazione pure in caso di raggiungimento dell'anzianità di servizio successivamente al 31 dicembre 1990 (è richiamata, tra le altre, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 17 ottobre 2000, n. 5522, in *Foro It. Rep.*, 2000, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n.° 844, per la quale vedi meglio *infra* § u3).

In ragione di ciò, secondo il giudice rimettente, la disposizione oggetto di censura avrebbe violato i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale nonché con le disposizioni costituzionali che riconoscono il diritto ad un equo processo e il principio della parità delle parti in giudizio.

Vale osservare al riguardo che analoga questione era stata a suo tempo ricusata dalla consulta, con pronunce citate nella decisione in rassegna (per le quali vedi *infra* § d2);

III. – La Corte, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

- a) il Consiglio di Stato, sez. II ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 C.e.d.u., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000;

- b) la disposizione censurata ha previsto che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, "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", facendo "salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge";
- c) il rimettente denuncia la violazione dei principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, nonché del diritto ad un equo processo e alla parità delle parti in giudizio. La disposizione censurata, infatti, pur essendo formulata in termini astratti, risulterebbe in realtà preordinata a condizionare l'esito dei ricorsi collettivi pendenti, a fronte di un orientamento giurisprudenziale che si era consolidato in senso sfavorevole alle amministrazioni pubbliche. Tanto le tempistiche, quanto le concrete modalità di adozione della legge renderebbero evidente l'utilizzo distorto della funzione legislativa, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale e con gli orientamenti della Corte EDU in materia di leggi retroattive;
- d) in via preliminare, è stata disattesa l'eccezione sollevata dalla avvocatura dello Stato in ordine al difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale o, comunque, per difetto di motivazione sulla rilevanza, sull'assunto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, "la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio a quo è riservata al giudice rimettente, mentre la verifica di questa Corte è meramente esterna e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che il vaglio del rimettente sull'esistenza delle condizioni dell'azione può essere sindacato solo laddove implausibile" (così Corte cost., ord. 25 luglio 2022, n. 193, in *Foro It. Rep.* 2022, *Corte costituzionale*, n.° 64; nello stesso senso; *idem*, 16 giugno 2022, n. 150, in *Foro It. Rep.*, 2022, *Lavoro (rapporto di)*, n.° 638; *idem*, 7 dicembre 2021, n. 240, in *Giur. costit.* 2021, 2641, con nota di CERRI, MANGIAMELI; *idem*, 27 ottobre 2020, n. 224, in *Giur. costit.* 2020, 2485, con nota di BRANCA; *idem*, 27 luglio 2020, n. 168, in *Ambiente* 2021, 67 (m), con nota di SPANICCIATI, in *Giur. costit.* 2020, 1863, con nota di ASTONE, ANZON DEMMIG);
- d1) nel caso in esame, l'ordinanza di rimessione ha illustrato in maniera adeguata che, a seguito di richiesta istruttoria, tutti gli appellanti hanno attestato in giudizio le anzianità di servizio necessarie ai fini dell'applicazione della disciplina riguardante le maggiorazioni retributive;

- d2) sebbene l'ordinanza di rimessione non abbia fatto riferimento a quattro ordinanze che avevano già dichiarato la manifesta infondatezza di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto la medesima disposizione oggi censurata (cfr. Corte cost., ord. 23 maggio 2003, n. 181, in *Foro It. Rep.*, 2004, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n.° 782; *idem*, ord. 15 gennaio 2003, n. 10, in *Foro It. Rep.*, 2003, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n.° 734; *idem*, 7 novembre 2002, n. 440, in *Foro It. Rep.*, 2003, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n.° 308; *idem*, 20 giugno 2002, n. 263, in *Riv. critica dir. lav.* 2002, 833, con nota di BOCHESE, n. 181 e), è tuttavia evidente la volontà del giudice rimettente di prospettare la questione in ordine a profili e sulla scorta di argomenti nuovi, facendo esplicito riferimento ai più recenti orientamenti della Corte costituzionale e della C.e.d.u. in materia di leggi retroattive (cfr. Corte cost., 2 luglio 2019, n. 174, in *Foro it.* 2019, I, 3000; *idem*, 30 gennaio 2018, n. 12, in *Giur. constit.* 2018, 160, con nota di PUGIOTTO);
- d3) l'ordinanza di rimessione ha fatto riferimento a parametri costituzionali (art. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 C.e.d.u.), i quali non erano stati evocati nei precedenti incidenti di costituzionalità aventi ad oggetto la medesima disposizione;
- e) nel merito, le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 C.e.d.u.;
- e1) la disposizione censurata è priva dei caratteri della legge di interpretazione autentica, avendo invece la portata di una legge innovativa con efficacia retroattiva;
- e2) secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, "la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge" (Cfr. Corte cost., 6 luglio 2020, n. 133, in *Foro it.* 2021, I, 809). Diversamente, nel caso in cui "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" (cfr. Corte cost. 22 aprile 2022, n. 104, in *Foro it.* 2022, I, 2545; *idem*, n. 61 del 2022 cit. e n. 133 del 2020 cit.; *idem*, 11 giugno 2010, n. 209, in *Foro it.* 2011, I, 375, in *Giur. constit.* 2010, 2417, con nota di ESPOSITO; *idem*, 4 aprile 1990, n. 155, in *Foro it.* 1990, I, 3072, con nota di TARCHI);
- e3) nel caso in esame, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000, lungi dall'aver assegnato all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, uno dei possibili significati normativi ad esso attribuibili, ha conferito allo stesso un nuovo significato che non era ricavabile dal testo della legge;

- f) infatti, l'istituto della RIA era stato disciplinato dal d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44, il quale aveva recepito l'accordo sindacale del 26 settembre 1989 concernente il personale dei Ministeri e degli altri enti di cui all'art. 2 del d.P.R. 5 marzo 1986, n. 68 (Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, di cui all'art. 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93);
- f1) in particolare, l'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 44 del 1990 aveva riconosciuto alcune maggiorazioni della RIA in favore del personale che "alla data del 1° gennaio 1990" avesse "acquisito esperienza professionale con almeno cinque anni di effettivo servizio" o che avesse maturato "detto quinquennio nell'arco della vigenza contrattuale"; nel successivo comma 5 era stato previsto il raddoppio o la quadruplicazione delle somme dovute a titolo di maggiorazione della RIA al personale che, "nell'arco della vigenza contrattuale", avesse maturato, rispettivamente, "dieci o venti anni di servizio, previo riassorbimento delle precedenti maggiorazioni";
- f2) l'art. 7, comma 1, del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, come convertito, – tenendo "ferma sino al 31 dicembre 1993 la vigente disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, e successive modificazioni e integrazioni" – ha prorogato al triennio 1991-1993 l'efficacia dell'intero d.P.R. n. 44 del 1990, la cui scadenza originaria era fissata al 31 dicembre 1990 (art. 1, comma 1, del d.P.R. citato);
- f3) alla luce di tale proroga legislativa, l'"arco della vigenza contrattuale" – cui facevano riferimento i citati commi 4 e 5 dell'art. 9 di tale d.P.R. ai fini della maturazione delle anzianità di servizio per il riconoscimento della maggiorazione della RIA – doveva chiaramente intendersi come riferito al nuovo termine di efficacia dello stesso d.P.R. (31 dicembre 1993) e non già al termine originariamente previsto (31 dicembre 1990);
- f4) d'altra parte, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, la disciplina di origine pattizia contenuta in tale decreto rappresentava un "unicum indivisibile" (Cons. Stato, sez. IV, 17 ottobre 2000, n. 5522, cit.). Proprio in ragione di tale indivisibilità, l'eventuale volontà del legislatore di escludere dalla proroga alcuni istituti retributivi contenuti nel d.P.R. n. 44 del 1990 – come quelli legati alle maggiorazioni della RIA – avrebbe richiesto una esplicita previsione normativa, come è peraltro avvenuto con riferimento alla disposizione che ha espressamente impedito, per esigenze di contenimento della spesa, l'operatività degli automatismi stipendiali per il solo anno 1993 (art. 7, comma 3, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito);
- g) in definitiva, stante l'assenza nell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, di qualsiasi dato testuale da cui potesse ricavarsi la volontà del legislatore di impedire l'operatività della disciplina sulla RIA nel triennio 1991-1993, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 – nell'escludere che la proroga

del d.P.R. n. 44 del 1990 al 31 dicembre 1993 potesse estendere anche il termine per la maturazione delle anzianità di servizio ai fini delle maggiorazioni della RIA – ha attribuito retroattivamente alla disposizione originaria un nuovo significato, non rientrante tra quelli estraibili dal suo testo;

- h) esclusa la natura interpretativa della disposizione, la Corte osserva che il principio di non retroattività della legge va' "inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento" (cfr. Corte cost., 13 giugno 2022, n. 145, in *Foro it.*, 2022, I, 2545; *idem*, 12 luglio 2019, n. 174, in *Foro it.* 2019, I, 3000; *idem*, 12 aprile 2017, n. 73; *idem*, 1 dicembre 2015, n. 260, in *Foro it.* 2016, I, 1; *idem*, 4 luglio 2013, n. 170, in *Foro it.* 2014, I, 1721, con nota di CARMELLINO);
- h1) il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso. Infatti, i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, nonché i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (cfr. Corte cost., 22 ottobre 2021, n. 201; *idem*, 23 marzo 2021, n. 46, in *Giur. costit.* 2021, 562, con nota di PAGANO; *idem*, n. 12 del 2018 cit; *idem*, 4 luglio 2014, n. 191, in *Foro it.* 2014, I, 2668);
- h2) nei giudizi di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, *Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia*, paragrafo 76; 25 marzo 2014, *Biasucci e altri contro Italia*, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, *Montalto e altri contro Italia*, paragrafo 47, in *Foro It. Rep.*, 2014, *Diritti politici e civili*, n.° 242). Ciò in virtù della "funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea" (Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348, in *Foro it.* 2008, I, 40, con nota di ROMBOLI, TRAVI, CAPPUCCIO, in *Giur. costit.* 2007, 3475, con nota di PINELLI, MOSCARINI);
- h3) la Corte ha già chiarito che, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una "solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella C.e.d.u.", che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali "al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca" (Corte cost. n. 145 del 2022 cit.). Sulla base di tale sinergia, si precisa che occorre innanzitutto verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti;

h4) a tal fine, assumono rilievo alcuni “elementi, ritenuti sintomatici dell’uso distorto della funzione legislativa” e riferibili principalmente al “metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore” (così, Corte cost. n. 12 del 2018 cit.). Occorre dunque effettuare una verifica di legittimità costituzionale che – in maniera non dissimile dal sindacato sull’eccesso di potere amministrativo mediante l’impiego di figure sintomatiche – assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo;

i) tra gli elementi sintomatici dell’uso distorto del potere legislativo, è significativo il fatto che “lo Stato o l’amministrazione pubblica” siano “parti di un processo già radicato” e che l’intervento legislativo si collochi “a notevole distanza dall’entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica” (Corte cost. n. 174 del 2019, cit.);

i1) nel caso in esame, l’art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 è entrato in vigore il 1° gennaio 2001 e, quindi, ben nove anni dopo l’art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, quando erano pendenti diversi giudizi promossi da dipendenti nei confronti di amministrazioni pubbliche;

i2) è altresì rilevante, come elemento sintomatico, il fatto che la disposizione censurata, pur essendosi “auto-qualificata” come interpretativa, abbia in realtà introdotto un significato che non si poteva in alcun modo evincere dal testo dell’art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito;

i3) la stessa erroneità della “autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica” può costituire un sintomo di un uso improprio della funzione legislativa (sentenza n. 145 del 2022, cit.). Tale uso improprio dello strumento della legge interpretativa, ove questa incida sul contenzioso pendente, concorre a disvelare la volontà del legislatore di incidere retroattivamente sui rapporti in essere e di condizionare i giudizi in corso;

i4) soprattutto risulta decisivo il fatto che il legislatore abbia adottato la disposizione censurata per superare un orientamento giurisprudenziale consolidato, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l’amministrazione pubblica, fatta salva la sola esecuzione dei giudicati già formati alla data di entrata in vigore della disposizione medesima;

i5) in proposito si osserva che, nell’ambito di controversie promosse da dipendenti pubblici ai fini del riconoscimento delle maggiorazioni della RIA ai sensi dell’art. 9, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 44 del 1990, il Consiglio di Stato aveva chiaramente affermato che la proroga legislativa dell’efficacia del d.P.R. n. 44 del 1990 al triennio 1991-1993 (disposta dall’art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito) avesse modificato anche il termine utile ai fini del calcolo delle anzianità di servizio necessarie alla maturazione di tali maggiorazioni: con la conseguenza che i dipendenti pubblici – sino all’entrata

in vigore della disposizione censurata – si sono visti riconoscere le maggiorazioni sulla base di anzianità di servizio maturate successivamente al 31 dicembre 1990 (tra le altre, si veda Cons. Stato, sez. IV, 17 ottobre 2000, n. 5522, cit.);

- j) in tale contesto il legislatore è intervenuto, con la disposizione censurata, al fine specifico di superare tale orientamento giurisprudenziale, nella consapevolezza della grande diffusione del contenzioso promosso dai dipendenti pubblici per il riconoscimento delle maggiorazioni della RIA in relazione al triennio 1991-1993. Tale finalità emerge in maniera incontrovertibile dalla documentazione predisposta dagli uffici parlamentari a illustrazione dei contenuti dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000;
- k) né l'intervento legislativo in questione trova una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni "siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile" (sentenza 14 febbraio 2012, *Arras contro Italia*, paragrafo 48, in *Riv. giur. lav.* 2012, II, 360 (m), con nota di MENGHINI);
- k1) la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 C.e.d.u. alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (cfr. 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito*, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (cfr. 27 maggio 2004, *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia*, paragrafo 69)» (cfr. Corte cost. n. 145 del 2022 cit.). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di "assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania" (20 febbraio 2003, *ForrerNiedenthal c. Germania*, paragrafo 64);
- k2) all'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che "le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie" (cfr. 29 marzo 2006, *Scordino e altri contro Italia*, paragrafo 132, in *Foro it.* 2007, IV, 237; *idem*, 11 aprile 2006, *Cabourdin c. Francia*, paragrafo 37);
- k3) anche la Corte costituzionale ha sottolineato che, in linea di principio, "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 (cfr. sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, citt. e n. 170 del 2013, cit.)” (sentenza n. 145 del 2022, cit.);

- n) ciò premesso nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo rispetto all'esigenza di assicurare un risparmio della spesa pubblica, in considerazione di orientamenti giurisprudenziali che stavano riconoscendo tutela alle pretese economiche dei dipendenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche di appartenenza;
- o) né l'intervento legislativo è giustificato dalla finalità di eliminare 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, del d.P.R. n. 44 del 1990) e coloro che avrebbero potuto maturare tali anzianità di servizio anche dopo tale data. Infatti, alla luce della proroga dell'intera disciplina contrattuale contenuta nel d.P.R. n. 44 del 1990 sino al 31 dicembre 1993, la possibilità per i dipendenti di maturare l'anzianità di servizio necessaria alla maggiorazione della RIA anche nel corso del nuovo periodo di vigenza del d.P.R. n. 44 del 1990 (1991-1993) rispondeva a ragioni di eguaglianza e di giustizia del sistema retributivo. Invece, la disposizione censurata ha causato una ingiustificata differenziazione retributiva a danno di quei dipendenti pubblici che, diversamente da quanto avvenuto in relazione al triennio 1988-1990, non hanno potuto valorizzare l'anzianità di servizio maturata nel successivo triennio 1991-1993 ai fini delle maggiorazioni della RIA;
- p) per tali motivi la disposizione censurata, avendo introdotto una norma innovativa ad efficacia retroattiva, al fine specifico di incidere su giudizi pendenti in cui era parte la stessa amministrazione pubblica, e in assenza di ragioni imperative di interesse generale, si pone in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 C.e.d.u., nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Cost.-;

IV.- per completezza si segnala quanto segue:

- q) per una casistica completa sulle norme retroattive si veda: Cons. Stato, ad. plen., 5 agosto 2022, n. 9 (in *Foro it.* 2023, III, 179 con nota di TRAVI) osserva l'autore della nota sopra citata, che nell'occasione la Plenaria risolve il contrasto insorto fra alcune sezioni del Consiglio di Stato in merito all'applicazione ai professori universitari, componenti laici del Csm, dell'art. 1, comma 458, l. 27 dicembre 2013 n. 147. Con tale disposizione erano stati abrogati l'art. 202 t.u. 10 gennaio 1957 n. 3 e l'art. 3, commi 57 e 58, l. 24 dicembre 1993 n. 537, che avevano previsto l'erogazione di un assegno *ad personam* al dipendente pubblico che per effetto di un passaggio di carriera avesse subito una riduzione di stipendio. Il contrasto

nella giurisprudenza aveva origine dalla circostanza che l'art. 1, comma 458, non menzionava, fra le disposizioni abrogate, l'art. 3 l. 3 maggio 1971 n. 312, che aveva disposto che i professori universitari eletti dal parlamento come componenti laici del Consiglio superiore della magistratura avrebbero percepito, una volta cessata la carica e rientrati nei ruoli dell'università di appartenenza, un assegno *ad personam* pari alla differenza fra quanto percepito in costanza della carica e la retribuzione spettante come professore universitario (si tenga presente che ai componenti laici del Csm l'art. 40 l. 24 marzo 1958 n. 195 attribuisce un assegno mensile commisurato al trattamento economico spettante ai magistrati ai sensi dell'art. 6 l. 24 maggio 1951 n. 392).

L'adunanza plenaria, dopo un'ampia disamina delle disposizioni sugli assegni *ad personam* e sulle ragioni del loro superamento, affronta la questione dando rilievo ai principi in tema di abrogazione di una legge. L'art. 1, comma 458, l. 147 del 2013 avrebbe innovato globalmente la materia e superato la diversificazione rappresentata dalle discipline precedenti, testimoniando la volontà del legislatore di introdurre “una regola unitaria per quella particolare vicenda del rapporto di pubblico impiego rappresentata dal rientro nei ruoli di provenienza in conseguenza della cessazione dell'incarico”. Di conseguenza anche le disposizioni speciali precedenti, ivi compreso l'art. 3 l. 312 del 1971, dovevano ritenersi abrogate per incompatibilità con la disposizione sopravvenuta (c.d. abrogazione per rinnovazione della materia).

L'adunanza plenaria richiama in proposito la distinzione, enunciata dall'art. 15 preleggi, fra abrogazione “per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti” (che fa salve le disposizioni speciali precedenti, c.d. abrogazione tacita) e abrogazione “per rinnovazione della materia” (in argomento cfr., con formulazioni talvolta diverse, BIN-PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 10a ed., Torino, 2009, 304 ss., ove l'abrogazione per rinnovazione della materia è designata come abrogazione “implicita”; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, 98 ss., spec. 110; MODUGNO, *Abrogazione, voce dell'Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, I, 2 ss.; PUGLIATTI, *Abrogazione (teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, I, 141 ss.). Ai fini di questa distinzione, l'adunanza plenaria richiama particolarmente Cass. civ., sez. un., 24 ottobre 2019, n. 698 (in *Foro it.*, 2020, II, 630, con nota di CATENA) e Cons. Stato, ad. plen., 27 luglio 2016, n. 17 (in *Foro It.*, 2016, III, 530), che aveva però designato come abrogazione “implicita” il caso della nuova legge che “regola l'intera materia”. L'adunanza plenaria nel 2016 aveva osservato, in particolare, che “il principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali* — che ha la sua ragione nella migliore e più adeguata aderenza della norma speciale alle caratteristiche della fattispecie oggetto della sua previsione — non può valere, e deve quindi cedere alla regola dell'applicazione della legge successiva,

allorquando dalla lettera e dal contenuto di detta legge si evince la volontà di abrogare la legge speciale anteriore o allorquando la discordanza tra le due disposizioni sia tale da rendere inconcepibile la coesistenza fra la normativa speciale anteriore e quella generale successiva. [...] Il canone interpretativo di cui si tratta, del resto non specificamente positivizzato nell'ordinamento giuridico, non corrisponde quindi ad un principio superiore ed inderogabile [...], ma è solo un criterio orientativo, pur suffragato dalla tradizione, di temperamento del primato che in omaggio al criterio cronologico occorre riconoscere alla *lex posterior*. La sopravvivenza della *lex prior specialis* in tanto può essere affermata, perciò, in quanto non debba venir esclusa alla luce di una corretta interpretazione della *lex posterior*, dal modo di essere della quale dipende, in definitiva, l'applicabilità o meno in concreto del canone stesso”;

- r) sulle leggi di interpretazione autentica vedi Corte cost., 10 marzo 2022, n. 61 (in *Foro it.*, 2022, I, 1508 con nota ROMBOLI nonché in News US n. 38 del 29 aprile 2022), qui la Consulta torna a fare il punto sulle norme di interpretazione autentica incidenti su giudizi in corso. Nel caso di specie la disposizione della regione Sicilia, interpretata e dichiarata incostituzionale, autoqualificandosi come norma di interpretazione autentica, offriva una lettura, per il vero non giustificata, del pregresso dato normativo circa l'attribuzione del c.d. premio di maggioranza nei comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti. La Corte ha, ancora una volta, sottolineato, mediante il richiamo alla pregressa giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi sull'omologa disciplina statale relativa al premio di maggioranza, come le disposizioni di interpretazione, retroattive, debbano sempre rispettare, tra gli altri, il canone della ragionevolezza;
- s) sulla retroattività della legge più favorevole vedi Corte cost., 26 luglio 2022, n. 198 (in News UM n. 105 del 24 ottobre 2022);
- t) sui limiti della interpretazione autentica in relazione alla C.e.d.u., si veda Corte cost., 6 luglio 2020, n. 133, (in *Foro It.*, 2021, I, 809) che nega, *in primis*, che la norma impugnata possa essere considerata di interpretazione autentica, dovendosi al contrario ritenere a carattere innovativo e con efficacia retroattiva, e ne rileva a seguire il contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso.
- A giudizio della Corte, nella fattispecie concreta, la retroattività, conseguente alla natura solo apparente di interpretazione autentica della disposizione censurata, svela l'intrinseco difetto di ragionevolezza di quest'ultima nella misura in cui prevede la stabilizzazione *ex tunc* dei giornalisti e pubblicitari chiamati a contratto;
- u) per una ricostruzione dell'istituto della RIA è utile richiamare le seguenti decisioni:

u1) Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 2004, n. 7672 (in *Foro It. rep.*, 2005, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n.° 525, in *Foro amm.-Cons. Stato* 2004, 3271 (m)), che, sulla scia dei precedenti giurisprudenziali successivi all'entrata in vigore dell'art. 51, comma 3, della l. n. 388 del 2000 (di interpretazione autentica dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992), sostiene che "(s)ecundo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, il quinquennio utile per conseguire il beneficio della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità, previsto dai commi 4 e 5 dell'art.9, d.P.R. 17 gennaio 1990, n.44, poteva essere utilmente maturato oltre il 31 dicembre 1990, per effetto della proroga sancita dal comma 1, del precitato art.7, d.l. n. 384 del 1992, ma entro il 31 dicembre 1992, per effetto del blocco degli automatismi stipendiali stabilito dal successivo comma 3 del più volte menzionato art.7";

u2) Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2001, n. 4120, che – in distonia rispetto alla precedente sentenza 17 ottobre 2000, n. 5522 – ritiene che, dopo l'entrata in vigore dell'art. 51, comma 3, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992 abbia formato oggetto di interpretazione autentica ad opera del citato art. 51, comma 3, della l. 388 del 2000: per cui l'art. 7, comma 1, citato, "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". Ha ritenuto nell'occasione il collegio che la norma sancita dall'art. 51, comma 3, cit., fosse chiaramente di interpretazione autentica e dunque ad effetti naturali retroattivi. La decisione comunque salva l'esecuzione dei giudicati già formati alla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000;

u3) Cons. Stato, sez. IV, 17 ottobre 2000, n. 5522, in cui si esamina la disciplina dettata dall'art. 9, comma 4, dell'accordo sindacale per il personale del comparto Ministeri del 26 settembre 1989, approvato con d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44, che ha introdotto per il personale, alla data del 1° gennaio 1990, con almeno cinque anni di effettivo servizio, o che maturi detto quinquennio nell'arco della vigenza contrattuale, una maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità.

Nella decisione il collegio osserva che occorre stabilire l'esatta interpretazione della espressione "arco di vigenza contrattuale" entro cui si deve maturare il quinquennio di effettivo servizio utile per conseguire la maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità ed in particolare se esso coincida con la scadenza originaria dell'accordo, fissata dal comma 2 dell'art. 1 del predetto accordo al 31 dicembre 1990 ovvero con la data del 31 dicembre 993, per effetto

dell'art. 7, comma 1, del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438.

Al riguardo è stato ritenuto che la predetta disposizione, disponendo per un verso che "resta ferma sino al 31 dicembre 1993 la vigente disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93 e successive modificazioni ed integrazioni" e, per altro verso, che "i nuovi accordi avranno effetto dal 1° gennaio 1994", abbia inteso effettivamente prorogare al 31 dicembre 1993 la intera disciplina dell'accordo contrattuale approvato col citato d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 con l'intento precipuo di contenere la spesa pubblica derivante dalle dinamiche salariali del pubblico impiego, congelando per tre anni la disciplina contrattuale in vigore.

Ciò in quanto, secondo il Consiglio di Stato, l'applicazione della RIA è stata ritenuta dal legislatore sicuramente meno onerosa per la finanza pubblica di quella che sarebbe derivata dall'applicazione dei nuovi accordi contrattuali, i cui effetti sono stati rinviati al 1 gennaio 1994.

In tal modo, l'espressione "arco di vigenza contrattuale" cui fanno riferimento i commi 4 e 5 dell'art.9 del d.P.R. n. 44 del 1990 è stata ritenuta comprendente il periodo tra il 1° gennaio 1988 ed il 31 dicembre 1993.

Si conclude - in tale importante sentenza pilota - che non può dubitarsi, al riguardo che il beneficio della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità comporti effettivamente una maggiorazione della retribuzione collegata al mero compimento di un certo tempo e cioè di un quinquennio di effettivo servizio: esso integra, pertanto, gli estremi dell'automatismo stipendiale, i cui effetti sono stati bloccati per l'anno 1993.

Tale orientamento ha costituito l'abbrivio della successiva conforme giurisprudenza, che il legislatore ha inteso arrestare con le norme censurate proprio dalla decisione in commento della Corte costituzionale;

- u4) Cons. Stato, sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6310 (in *Foro It. Rep.* 2001, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n.° 617), richiamata nella successiva sentenza n. 5522 del 2000 cit., secondo cui "il quinquennio di servizio utile per conseguire il beneficio della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità, di cui al 4°-5° comma dell'art. 9 d.p.r. 17 gennaio 1990 n. 44, per effetto della proroga sancita dal 1° comma dell'art. 7 d.l. 19 settembre 1992 n. 384 può essere maturato oltre il 31 dicembre 1990, ma entro il 31 dicembre 1992 (per effetto del blocco degli automatismi stipendiali stabilito dal successivo 3° comma dell'art. 7 cit.)".

