Quaderni della Rivista di Diritto Costituzionale

1

TI 79532926

LE LEGGI DI
INTERPRETAZIONE
AUTENTICA
A. ANZON

GIAPPICHELLI
TORINO

T 00003216

LE LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA TRA CORTE COSTITUZIONALE E LEGISLATORE

Atti del Seminario di Roma del 5 ottobre 2000

a cura di

ADELE ANZON

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

© Copyright 2001 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100
http://www.giappichelli.it

ISBN 88-348-1151-8

Il volume è pubblicato con fondi del MURST (ex 40%)
e dell'Ateneo "Tor Vergata" di Roma.

Composizione: C. Degiacomi-G. Mittiga - Torino
Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA IN QUALSIASI FORMA A STAMPA, FOTOCOPIA, MICROFILM O ALTRI SISTEMI SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE.

INDICE

pag.

PRESENTAZIONE

L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA LEGISLATIVA TRA CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ ED EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLA LEGGE

di Adele Anzon

1. I temi del dibattito 1
2. La recente giurisprudenza costituzionale: la «retroattività ragionevole» delle leggi interpretative, i limiti dell'affidamento del cittadino e della certezza giuridica 5
3. La retroattività come nodo centrale della problematica delle leggi interpretative 9
4. Possibili rimedi contro i riflessi dell'efficacia retroattiva delle leggi interpretative sull'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla garanzia giurisdizionale dei diritti 10
5. Proliferazione degli interventi interpretativi del legislatore e mutamenti del ruolo della legge 12

RELAZIONI

CORTE COSTITUZIONALE E LEGGI INTERPRETATIVE TRA UN CONTROVERSO PASSATO ED UN IMPREVEDIBILE FUTURO

di Adriana Gardino Carli

1. Le sentt. nn. 229 del 1999 e 374 del 2000 17
2. La tipicità della legge interpretativa tra conferme e smentite giurisprudenziali 18

pag.

3. La legge interpretativa «ragionevole» 25
4. Legge interpretativa e intangibilità del giudicato nella sent. n. 374 del 2000 27
5. Brevi considerazioni conclusive ed un auspicio 29

I VIZI (REALI E IMMAGINARI) DELLE LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA

di Michela Manetti

1. L'ottimismo del Cammeo 31
2. Crisi del valore della certezza 33
3. *(Segue):* la giurisprudenza della Corte 35
4. La Corte costituzionale e i vizi «immaginari» delle leggi interpretative 38
5. *(Segue):* le apparenti eccezioni 42
6. Esigenze di adeguamento della legislazione e riserva di giurisdizione 44
7. Centralità del diritto alla tutela giurisdizionale 47
8. *(Segue):* le potenzialità della giurisprudenza costituzionale 50
9. *(Segue):* un *test* giudiziale per le leggi interpretative e retroattive 52

LEGGI INTERPRETATIVE E FUNZIONE GIURISDIZIONALE

di Andrea Pugiotto

1. La giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra leggi di interpretazione autentica e funzione giurisdizionale 56
1.1. L'interpretazione autentica legislativa, in sé, non configura una interferenza nella funzione giurisdizionale. Gli argomenti addotti nella giurisprudenza costituzionale 56
1.2. Le figure sintomatiche di una possibile interferenza rintracciabili nella giurisprudenza costituzionale ed il loro differente significato sul piano dell'autonomia della magistratura 57
1.3. L'ambiguità o il superamento di tali figure sintomatiche e la loro sostanziale inoperatività: *a)* il fragile limite della cosa giudicata 59

pag.

1.4. *b)* l'intenzione del legislatore di interferire nei giudizi pendenti e la sua prova impossibile 61
1.5. *c)* il rovesciamento di un diritto vivente non condiviso, da limite a giustificazione del ricorso a leggi interpretative 62
1.6. Le (rare) ipotesi di incostituzionalità per interferenza nella funzione giurisdizionale come casi di cattivo uso dell'esegesi legislativa. Una visione *giacobina* dei rapporti tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale 63
2. L'altra faccia dell'interpretazione autentica legislativa 64
2.1. Le ragioni di politica del diritto che inducono a superare gli approdi della giurisprudenza costituzionale: l'interpretazione autentica legislativa come problema di allocazione di potere 64
2.2. Il pericolo della prevalenza per principio di una giustizia *legislativa* sulla giustizia giudiziaria 66
2.3. L'alterazione della separazione tra potere legislativo e potere giudiziario e le sue ricadute sul piano della tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive di libertà 67
2.4. L'interpretazione autentica legislativa come rappresentazione delle idee di «diritto» e di «interpretazione giuridica» assunte nell'ordinamento giuridico 69
3. Una diversa lettura dei rapporti tra legislatore-interprete e giudice-interprete 70
3.1. Le ragioni logico-giuridiche che inducono a criticare gli approdi della giurisprudenza costituzionale 70
3.2. Una visione *anglosassone* dei rapporti tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. La lettura *in negativo* del principio di subordinazione del giudice alla legge 72
3.3. Solipsismo teorico e realismo pratico 74
3.4. Ipotesi di leggi interpretative interferenti con la funzione giurisdizionale (a prescindere dalla loro natura provvedimentale o generale e astratta) 75
4. Un rimedio alternativo: il conflitto di attribuzioni contro legge interpretativa per menomazione del potere giurisdizionale 77
4.1. I suoi vantaggi 77
4.2. Un rimedio *mai* praticato. I due ostacoli da superare: il profilo oggettivo del conflitto e il vizio deducibile 80
4.3. Il (falso) problema dell'ammissibilità di conflitti da atto legislativo: la travagliata giurisprudenza costituzionale in tema fino alla *svolta* della sent. n. 457 del 1999 81

pag.

4.4. Una eccezione ingiustificata: l'obbligo per i giudici di ricorrere al rimedio dell'impugnativa incidentale contro la legge invasiva della loro competenza 85
4.5. Le storture processuali che ne conseguono 90
4.6. Quale vizio può essere imputato alla legge interpretativa oggetto di ricorso? Il *vicolo cieco* dell'eccesso di potere legislativo. La violazione della riserva di giurisdizione in senso stretto, *ex* artt. 13, 14, 15 e 21 Cost., come limite insufficiente 92
4.7. Il vizio di incompetenza assoluta quale limite esterno alla funzione legislativa 93
4.8. Ci sarà un giudice a *Berlino*? 96

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
E PRASSI DELLE LEGGI INTERPRETATIVE

di Giuseppe Verde

1. Considerazioni introduttive 101
2. Alcune recenti tendenze della legislazione 104
3. L'interpretazione autentica della legge fra Parlamento e Corte costituzionale 105
4. L'interpretazione autentica della legge nell'esperienza più recente 111
5. *(Segue):* l'interpretazione autentica della legge nell'esperienza più recente 113
6. Leggi interpretative ed esercizio della funzione legislativa 115

INTERVENTI E COMUNICAZIONI

LA FISIONOMIA DELLE LEGGI
DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA NELLA
PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di Elena Libone

1. Delle ambiguità della giurisprudenza costituzionale in materia di interpretazione autentica. Oggetto e limiti della presente rassegna 119
1.1. Sull'ammissibilità delle leggi interpretative. Qualche considerazione introduttiva 121

pag.

2. Dei caratteri delle leggi interpretative. I presupposti 126
3. Della struttura delle leggi interpretative: la sent. n. 328 del 1998 128
4. Della natura delle leggi di interpretazione autentica 130
4.1. Dell'immancabile retroattività delle leggi interpretative 132
5. Dei limiti all'efficacia retroattiva delle leggi interpretative. La ragionevolezza 134
6. L'affidamento legittimamente posto nella certezza dell'ordinamento giuridico: la sent. n. 525 del 2000 137
7. Il rispetto della funzione giurisdizionale: la sent. n. 374 del 2000 140
8. Osservazioni conclusive 144

INTERPRETAZIONE E LEGGI
DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA

di Laura Olivieri

1. Premessa. Le posizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale 147
2. Leggi interpretative e teorica dell'interpretazione 152
3. Il problema della coesistenza dell'aspetto «dichiarativo» e dell'aspetto «precettivo» nelle leggi interpretative. L'alternatività necessaria tra interpretazioni e precetti 155
4. *(Segue):* irrilevanza dell'elemento descrittivo e/o della semantizzazione del reale nella distinzione tra asserzioni e precetti 158
5. Le leggi interpretative come veicolatrici di interpretazione-prodotto: conseguente irrilevanza dell'origine interpretativa nel contenuto precettistico della legge interpretativa 162
6. *(Segue):* insussistenza dell'ipotesi della legge interpretativa come legge avente ad oggetto l'obbligo per l'interprete di conoscere la legge anteriore secondo il risultato interpretativo predeterminato dalla legge interpretativa stessa 166
7. Fungibilità perfetta (salvo efficacia retroattiva) tra norma interpretativa ed abrogazione 169

PRESENTAZIONE

L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA LEGISLATIVA TRA CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ ED EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLA LEGGE

di Adele Anzon

SOMMARIO: 1. I temi del dibattito. – 2. La recente giurisprudenza costituzionale: la «retroattività ragionevole» delle leggi interpretative, i limiti dell'affidamento del cittadino e della certezza giuridica. – 3. La retroattività come nodo centrale della problematica delle leggi interpretative. – 4. Possibili rimedi contro i riflessi dell'efficacia retroattiva delle leggi interpretative sull'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla garanzia giurisdizionale dei diritti. – 5. Proliferazione degli interventi interpretativi del legislatore e mutamenti del ruolo della legge.

1. *I temi del dibattito*

Il fenomeno delle leggi di interpretazione autentica è avvinto notoriamente da una problematica che per le sue innumerevoli sfaccettature, i tortuosi passaggi e le molteplici connessioni appare come una matassa davvero inestricabile. La ragione per la quale l'unità di ricerca dell'Università di Tor Vergata, nell'ambito del progetto nazionale su «Corte costituzionale e Parlamento», ha deciso, in collaborazione con l'Associazione Gruppo di Pisa, di porre tale problematica al centro di un apposito incontro di studio, non sta dunque certo nell'attesa di vederne così districato il viluppo, o tagliati i numerosi nodi. L'iniziativa invece, traendo spunto dalla recente quasi contemporanea pubblicazione di due monografie sull'argomento [1], è stata mossa realisticamente dalla più modesta intenzione di mettere a confronto le opinioni degli autori di questi studi e di altri giovani studiosi che

[1] Mi riferisco ai contributi di A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Milano, 1997; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997.

da tempo vi hanno dedicato il loro interesse [2] per verificare quale sia al momento lo stato della questione e quale, eventualmente, la possibilità di trarre indicazioni per il futuro dagli sviluppi della giurisprudenza della Corte Costituzionale e della prassi legislativa, nonché di ricavarne eventualmente spunti per una riflessione sul complessivo ruolo della legge nell'ordinamento contemporaneo.

Nonostante che i caratteri della problematica sopra illustrati rendano presso che proibitivo disegnarne un quadro chiaro ed esauriente, è necessario tuttavia, nell'introdurre queste brevi considerazioni, almeno accennare per sommi capi – senza pretesa di completezza e senza tornare su quanto già detto in altra occasione [3] o quanto meglio e più diffusamente illustrato da altri – al ventaglio dei quesiti che più hanno impegnato la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, anche per chiarire la distribuzione dei temi tra i diversi relatori che hanno accettato di introdurre il dibattito, distribuzione che, proprio per le caratteristiche dell'argomento sopra accennate, è basata inevitabilmente su criteri convenzionali e approssimativi e non può certo impedire i rinvii, le interferenze e le sovrapposizioni tra i diversi contributi.

Un primo tema è quello, affidato a Rolando Tarchi [4], concernente il modello e gli effetti della legge interpretativa, centrato sul quesito se la legge

---

[2] Oltre ai contributi cit. *supra*, cfr. M. MANETTI, *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore. Un'occasione mancata per un conflitto di attribuzione*, in *Giur. cost*., 1984, I, 2326 ss.; *Trattamento economico dei magistrati e legge interpretativa*, *ivi*, 1987, I, 880 ss.; *Retroattività e interpretazione autentica. Un brusco risveglio per il legislatore*, *ivi*, 1990, 963 ss.; A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium juris*, 1997, 64 ss.; *L'irresistibile ultrattività della legge interpretata autenticamente*, in *Giur. cost*., 1998, 1194 ss.; *La Corte Costituzionale tra natura e struttura dell'interpretazione autentica legislativa: il caso della sent. n. 321 del 1998*, *ivi*, 1998, 3879 ss; *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, *ivi*, 1999, 2083 ss.; R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro it*., 1988, I, 1343 ss.; *La difficile collocazione delle leggi di interpretazione autentica*, *ivi*, 1990, I, 3072 ss. V. infine per gli Autori delle monografie citate nella nota precedente, anche gli studi di A. GARDINO CARLI, *La (in)coerenza delle motivazioni della Corte Costituzionale in tema di legge intrpretativa*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, a cura di A. RUGGERI (atti del Seminario di Messina), Torino, 1994, 516 ss.; *Ancora due sentenze nel variegato percorso giurisprudenziale in tema di natura e limiti delle leggi interpretative*, in *Giur. cost*., 1995, 2425 ss., e il saggio di G. VERDE, *L'ambito normativo della disposizione interpretata come limite al legislatore interprete? Considerazioni sulla sent. n. 321 del 1998 della Corte Costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 1998, 811 ss.

[3] A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1995, 175 ss.

[4] Questo Autore purtroppo non ha potuto presentare il testo scritto della sua Relazione, che pertanto non compare in questo volume.

interpretativa abbia o meno una sua struttura e funzione peculiari che consentano di classificarla come un modello autonomo rispetto alla legge (solo) retroattiva, alla quale la legge interpretativa sarebbe equiparata quanto agli effetti rivolti (anche) al passato; da questo punto di vista – nell'ambito del già di per sé problematico concetto di retroattività della legge – un ulteriore e più particolare quesito, provocato dalla fisionomia complessa e controversa dell'atto legislativo di interpretazione autentica, riguarda la natura «dichiarativa» o «innovativa» dell'atto medesimo: è un quesito che continua ad essere agitato pure in qualche scritto più recente sull'argomento, anche se l'opinione prevalente ritiene che esso sia fondato su un falso dilemma, poiché la legge di interpretazione autentica, proprio in quanto legge, non «certifica» né «accerta» un significato ricavabile dalla disposizione interpretata, ma impone l'obbligo di prescegliere tale significato in tutti i casi in cui risulti applicabile, con esclusione quindi di tutte le altre possibili opzioni interpretative.

Una volta ammessa l'autonomia concettuale della categoria della legge interpretativa, si pone, per altro verso, l'interrogativo sul carattere solo descrittivo ovvero prescrittivo di tale categoria (nel senso che se una legge vuole essere effettivamente interpretativa deve corrispondere, a pena di illegittimità, a un certo figurino precostituito: v. per es. Corte cost. nn. 233 del 1987, 155 del 1990 e 376 del 1995).

Il dibattito su questi punti, come si sa, è tradizionale e risalente, e in parte forse ha perso di attualità, ma il nucleo essenziale del dilemma circa l'autonomia o meno della categoria delle leggi interpretative e sul suo eventuale carattere prescrittivo o meno ha condizionato e continua a condizionare lo svolgimento della giurisprudenza costituzionale, con esiti notoriamente alterni, almeno fino alle sue più recenti prese di posizione.

Un'altra serie di problemi, affidata a Michela Manetti, è quella posta dalla valutazione della conformità a Costituzione della legge interpretativa e quindi dei suoi possibili vizi di legittimità. Sia se si presuppone l'autonomia e prescrittività della categoria «legge interpretativa», sia se si presuppone la tesi dell'«indifferenza», ovvero dell'assimilazione di questa con la legge retroattiva (considerando la formulazione in veste interpretativa come una mera tecnica usata dal legislatore per retroagire), si possono distinguere due categorie di vizi capaci in astratto di affliggere la legge di interpretazione autentica, e ciò a seconda che la si accusi in quanto interpretativa, ovvero che la si metta in discussione in quanto retroattiva. Nel primo caso, la censura può toccare due profili, e cioè 1) se si ipotizza che il figurino di legge interpretativa ha valore prescrittivo, il carattere pseudo-interpretativo costituisce vizio autonomo nel senso che può di per sé solo costituire ragione di incostituzionalità della legge, per eccesso-sviamento

del potere di interpretazione autentica; l'usurpazione del modello prescrittivo sarebbe cioè da sola causa di incostituzionalità dell'intervento del legislatore, da reputare «irragionevole» per contrasto tra forma e sostanza (come ipotizza da ultimo Corte cost. n. 88 del 1995); 2) prima ancora e più radicalmente, il carattere interpretativo della legge sarebbe costituzionalmente inammissibile per indebita incisione nel potere interpretativo del giudice, dovendo ritenersi riservata solo a quest'ultimo la funzione di interpretare la legge.

Nel secondo caso, nel caso in cui cioè la doglianza colpisca in realtà la legge solo perché e in quanto retroattiva (che è quella, anche in fatto, di gran lunga prevalente), resta da verificare la tenuta dell'impostazione dell'«indifferenza» tra leggi interpretative e leggi solo retroattive e della loro pari sottoposizione ad un comune metro di valutazione della loro conformità a Costituzione.

Proprio per la centralità dell'argomento nell'ambito della problematica delle leggi in esame (sia in quanto interpretative, sia per la loro efficacia retroattiva), la loro posizione rispetto alla funzione giurisdizionale merita, nonostante la sua trasversalità rispetto a presso che tutti gli aspetti della medesima, una specifica e separata considerazione, qui affidata alla relazione di Andrea Pugiotto. Tale posizione pone, tra gli altri, gli interrogativi sul se spetti anche al legislatore, oppure soltanto al giudice il potere interpretativo della legge, se la legge interpretativa possa attribuire obbligatoriamente alla legge precedente un significato contrastante con il diritto vivente, se possa incidere in giudizi pendenti o nel giudicato.

Poiché la giurisprudenza della Corte Costituzionale condiziona sia l'impostazione, sia la possibile soluzione di tutti gli aspetti problematici indicati nel catalogo ora abbozzato, è evidente che la trattazione di nessuno dei temi indicati può prescindere dal prenderla in considerazione. Tuttavia, pur riconosciuto il peraltro notorio andamento incerto e oscillante di tale giurisprudenza che, pur con alcuni punti fermi e ormai consolidati – a partire dal riconoscimento in via di principio di un potere interpretativo in capo al legislatore – ha avuto ed, entro certi limiti, continua ad avere, non è sembrato inutile il compimento di un ennesimo sforzo, affidato ad Adriana Gardino Carli, di individuare le linee essenziali del quadro complessivo degli orientamenti della Corte, quale si presenta, anche in relazione ai suoi più recenti sviluppi, al momento attuale, ad oltre un quarantennio dalla «storica» sent. n. 118 del 1957.

Non meno interessante è infine la diversa prospettiva di analisi – affidata a G. Verde – del fenomeno delle leggi interpretative attraverso l'esame «sul campo» della prassi del ricorso a simile strumento da parte del legislatore, sia parlamentare, sia governativo, e ciò soprattutto al fine di verifica-

re, attraverso l'esame dei modi e dei presupposti dei concreti interventi interpretativi, da un lato l'eventuale influenza della giurisprudenza costituzionale, dall'altro la possibilità di individuare le principali ragioni fondo che stanno alla base della crescita abnorme di una prassi che non ha l'eguale in altri ordinamenti simili al nostro.

2. *La recente giurisprudenza costituzionale: la «retroattività ragionevole» delle leggi interpretative, i limiti dell'affidamento del cittadino e della certezza giuridica*

Nonostante le premesse, il dibattito non si è limitato ad una rassegnata presa d'atto della situazione e della amplissima elaborazione dei diversi temi già da tempo disponibile. Al contrario, tutte le relazioni hanno fornito spunti di novità e di notevole interesse sia nella lettura dello stato della questione, sia nella proposta delle possibili o auspicabili soluzioni.

Cominciando dalle indicazioni ricavabili dagli ultimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale, le osservazioni formulate da Adriana Gardino sembrano in gran parte condivisibili. In effetti dalla lettura delle decisioni degli ultimi anni, specie dell'ultimo quinquennio, si può ricavare l'impressione che la Corte sia diretta con sempre maggiore decisione (superando anche gli ondeggiamenti tipici di tutta la giurisprudenza in materia, espressi più recentemente per es. nelle decisioni nn. 155 del 1990, 397 del 1994, 15 del 1995, 376 del 1995) a sposare l'idea – già peraltro predominante nella sua pregressa giurisprudenza e confortata anche da ormai risalente e solida dottrina[5] – dell'assimilazione delle leggi interpretative alle leggi retroattive, e della loro conseguente pari sottoposizione al medesimo parametro di controllo della ragionevolezza e di altri principi o valori costituzionali specificamente protetti (tra le tante, v. tra le più recenti sentt. nn. 6 del 1994, 432 del 1997, 229 del 1999 e 374, 419 del 2000). Con questa impostazione, con il dissolvimento senza residui, ai fini del controllo di costituzionalità, della categoria della legge interpretativa in quella della legge retroattiva, risulta così abbandonata l'idea che il carattere interpretativo possa essere causa autonoma di incostituzionalità e che quello pseudo-interpretativo possa essere sanzionato sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo.

---

[5] Mi riferisco essenzialmente al noto saggio di G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1964, 770 ss.

Concordo anche nell'analisi stessa Relatrice, laddove ritiene che la decisione n. 229 del 1999 rappresenti un elemento di novità nella impostazione del controllo di costituzionalità sulle leggi in questione, laddove, nel verificarne la «retroattività ragionevole», rinviene la necessaria giustificazione dell'introduzione di norme aventi (anche) efficacia retroattiva nell'effettiva esistenza degli elementi che tradizionalmente sono ritenuti presupposti fondanti un intervento legislativo di tipo interpretativo, e cioè di contrasti interpretativi e/o di una oggettiva pluralità di varianti di senso plausibilmente ricollegabili alla formulazione testuale della disposizione interpretata. Insomma il carattere realmente interpretativo della legge potrebbe fungere di per sé da causa giustificativa della deroga al principio di irretroattività. In tal modo l'oggettiva presenza di una pluralità di significati del testo interpretato acquista quel rilievo che in passato più volte era stato circoscritto a mero ed estrinseco indice di riconoscimento della legge interpretativa (v. per tutte sent. n. 123 del 1988). Ora il contrasto interpretativo o la coesistenza di più interpretazioni riemergono non già per legittimare di per sé l'intervento del legislatore interprete vincolandolo anche ad adottare leggi realmente interpretative sotto pena di incostituzionalità, ma si impongono solo quale metro di valutazione della ragionevolezza del carattere retroattivo delle disposizioni interpretanti. Mi sembra allora, che proprio alla luce di questa impostazione, l'equiparazione tra leggi interpretative e leggi retroattive, a ben vedere, mentre resta piena sul piano degli effetti delle due categorie ed anche delle censure che ne possono derivare, può non esserlo sul piano del controllo di costituzionalità, dove il carattere (effettivamente) interpretativo – rivelato dalla scelta autoritativa tra la molteplicità dei possibili significati del testo precedente – può mantenere un rilievo autonomo quale specifica causa giustificativa della deroga – da parte della legge interpretativa – al principio di irretroattività: in altri termini, l'«interpretatività» sopravvive autonomamente come giustificazione della retroattività. Resta dubbio però se questa giustificazione debba essere anche esclusiva, o se invece la retroattività delle leggi interpretative non possa essere motivata anche *aliunde*, con le altre e diverse ragioni che possono valere a legittimare leggi retroattive *tout court*, e dunque anche in assenza di dubbi ermeneutici sulla disposizione interpretata. In tal caso però, con lo svanire di questo residuo margine di tipicità del fondamento giustificativo della retroattività delle leggi interpretative, emergerebbe la difficoltà, forse insuperabile, di escludere l'indebita lesione dell'affidamento e della certezza giuridica, secondo quanto si vedrà più avanti.

Proprio l'affidamento del cittadino e la certezza giuridica costituiscono infatti, oltre alla ragionevolezza, limiti alla legge (interpretativa in quanto) retroattiva e sono qualificati, nella giurisprudenza della Corte, come valori

non costituzionali, ma di «civiltà giuridica». A tenore della sent. n. 229, proprio nel caso della legge interpretativa impugnata, il rispetto di tali valori sarebbe assicurato, si potrebbe dire automaticamente, dalla presenza degli stessi presupposti giustificativi della retroattività della legge interpretativa, e cioè dall'esistenza *in sede giurisdizionale* di discordi attribuzioni di significato alla legge interpretata.

Che, ai fini della verifica del rispetto dei limiti in discussione sia, come appunto evidenziato nella sentenza, necessario che si tratti di effettivi contrasti interpretativi manifestatisi specificamente in sede di applicazione giudiziaria della legge, è precisazione indispensabile, perché indubbiamente, solo la presenza di contrasti del genere, in ipotesi oggettivamente riscontrabile, impedisce la stessa nascita di un legittimo affidamento sulla «correttezza» dell'una o dell'altra opzione interpretativa del testo controverso, e produce una situazione di obiettiva incertezza del diritto. In tal modo, attribuendo rilievo soltanto alle ipotesi interpretative concretamente inveratesi nelle decisioni dei giudici, si può evitare che per valutare l'incidenza della legge retroattiva nei valori in discussione valga la mera astratta possibilità, al limite anche dibattuta in dottrina, dell'esistenza di un ventaglio di interpretazioni possibili del medesimo testo. Considerato infatti che questa eventualità non è certo eccezionale o patologica, ma assolutamente normale nella vita del diritto, in cui pertanto è del tutto fisiologica la presenza di un grado più o meno ampio di incertezza, sostenere che tale mera possibilità astratta impedisce da sola il formarsi dell'affidamento nell'una o nell'altra modalità interpretativa e applicativa della disposizione controversa o che determini incertezza del diritto tale da giustificare l'imposizione retroattiva di una determinata scelta interpretativa, diventerebbe – come ben mette in luce la Manetti – evidentemente quasi impossibile trovare una legge interpretativo-retroattiva lesiva dell'affidamento e della certezza giuridica.

Il richiamo dunque all'esistenza di interpretazioni discordanti nella applicazione giudiziaria della legge interpretativo-retroattiva sembra in grado di fornire un criterio di verifica del rispetto di tali valori sufficientemente attendibile, nel senso specifico che ne esclude in radice la venuta in esistenza. Il problema – come s'è accennato più sopra – si riapre su un ulteriore fronte se si ritiene che la retroattività della legge interpretativa possa trovare la sua giustificazione anche in cause diverse dalla presenza di contrasti giurisprudenziali: in tal caso dovendo supporsi che affidamento e certezza del diritto abbiano avuto la possibilità di venire in essere, occorrerà o escluderne *aliunde* l'avvenuta formazione, oppure verificarne il grado di resistenza rispetto ai valori sottesi alle diverse cause di giustificazione della retroattività.

L'assimilazione senza residui delle leggi interpretative, per la parte rivolta al passato, con quelle retroattive è utile anche a spiegare e valutare l'altro gruppo di censure solitamente mosse alla leggi interpretative: quelle che ne lamentano l'indebita interferenza nella funzione giurisdizionale e nel diritto di azione e difesa in giudizio. Infatti – una volta, beninteso, che si neghi, come fa la Corte e la prevalente dottrina, che sia preclusa in principio al legislatore la titolarità di qualsiasi potere di interpretare la legge (quale che ne sia la direzione temporale) perché riservato ai giudici – una incidenza indebita della legge interpretativa nella funzione giurisdizionale e nel diritto dei singoli alla tutela giurisdizionale non potrebbe derivare da altro che dalla capacità di condizionare giudizi in corso o di travolgere il giudicato. Ma effetti del genere non possono essere prodotti, appunto, che mediante una legge rivolta verso il passato.

In definitiva, il ricondurre il problema delle leggi interpretative soltanto a quello della loro «retroattività ragionevole», ha il pregio di metterne allo scoperto il vero e forse unico punto cruciale, e, nello stesso tempo, di consentire, almeno in astratto, un sufficiente controllo del ricorso troppo disinvolto a questo tipo di normazione retroattiva. D'altra parte, e l'esperienza lo ha dimostrato, non mi sembra che possano prospettarsi strumenti di controllo più adeguati ed efficaci.

Per queste ragioni, e tanto più perché non mi colloco nella schiera che più o meno apertamente nutre una avversione radicale e di principio contro le leggi interpretative, sarei propensa a dare del più recente approdo della giurisprudenza costituzionale un giudizio meno perplesso e più decisamente positivo di quello formulato dalla Gardino, per non dire di quello assai più pessimista di Michela Manetti.

Certo, come nota la prima, è difficile, forse impossibile, dire quanto questa impostazione si dimostrerà capace di imporsi in maniera stabile, e di conciliare le due anime della giurisprudenza costituzionale che finora si sono alternate nello scrivere le alterne fasi della vicenda del controllo di costituzionalità delle leggi interpretative.

Con ciò, mi preme chiarirlo, non intendo certo negare che simile impostazione presenti dubbi ed incertezze. Oltre a quanto già accennato di passata, risaltano per esempio le perplessità generate dal fatto che la Corte non chiarisce, in particolare, né il significato né l'esatta collocazione dei principi dell'affidamento del cittadino e della certezza del diritto, limitandosi frettolosamente all'affermazione apodittica che si tratta non di principi costituzionali ma di «valori» o «principi» di «civiltà giuridica», senza neppure tentare di motivare la propria affermazione con i possibili svolgimenti ricavabili dalla natura del nostro attuale ordinamento quale Stato costituzionale di diritto, come acutamente nota la Manetti; così facendo,

tra l'altro, non spiega certo dove sia il punto da cui scaturisce la forza condizionante di tali principi, né, di conseguenza la loro capacità di confrontarsi – o di essere bilanciati – con altri principi o norme sicuramente di grado costituzionale.

Per quanto poi riguarda le censure motivate dall'indebita incisione in giudizi pendenti o per violazione del giudicato i problemi già da tempo segnalati restano in gran parte aperti, come in questa occasione hanno mostrato soprattutto le relazioni di Manetti e Pugiotto e, sia pure in un'ottica meno negativa, le osservazioni di Gardino Carli a commento degli sviluppi rappresentati dalla sent. n. 374 del 2000.

Tutto considerato però, la maggior parte dei dubbi e delle critiche che investono sia gli schemi di valutazione delle censure concernenti la prospettata lesione della funzione giurisdizionale, e del correlativo diritto *ex* artt. 24 e 113 Cost., sia il modello di giudizio ricavabile soprattutto dalla sent. n. 299 del 1999, sono dubbi e critiche che in gran parte sono motivati da un uso concreto effettivamente scoraggiante di tale strumentario da parte della giurisprudenza costituzionale prevalente (proprio la sentenza ora citata è stata giustamente accusata di avere con una certa disinvoltura affermato l'esistenza di contrasti in giurisprudenziali, in una situazione caratterizzata invece da un diritto vivente presso che univoco e sostenuto anche dalla Cassazione), piuttosto che non della astratta idoneità del medesimo strumentario, e, in ispecie del più recente modello della «retroattività ragionevole», a consentire, se correttamente adoperato, di controllare in modo accettabile l'uso della legge interpretativa-retroattiva. Allora, invece di valutare *tout court* negativamente l'impostazione astratta e i conseguenti parametri di giudizio escogitati dalla Corte, sembra più proficuo spostare l'attenzione e la critica sulle ragioni che, di volta in volta, documentano il loro cattivo uso nel caso concreto.

3. *La retroattività come nodo centrale della problematica delle leggi interpretative*

Del resto, che il vero «vizio» delle leggi interpretative stia nella loro efficacia retroattiva è avvertito, più o meno apertamente, da tutti gli esponenti del fronte aspramente critico nei confronti delle leggi in oggetto, ed è apparso evidente anche nel corso del dibattito odierno. Infatti tutti i relatori, manifestando insofferenza per questo tipo di legislazione, in realtà lo censurano soltanto perché è diretto a produrre effetti nel passato e sull'assetto di rapporti e situazioni giuridici già sorti al momento della sua a-

dozione. Una particolare attenzione a tale efficacia è tributata anche da Andrea Pugiotto, anche se non con il medesimo rilievo, per ragioni di coerenza, mi sembra, con la sua peculiare posizione di rifiuto *in toto* della stessa ammissibilità in principio di un potere interpretativo in capo al legislatore come contrastante con il monopolio di interpretazione (in sede di applicazione) della legge riservata al potere giurisdizionale: per una simile posizione, date le ragioni su cui è fondata, non può, in effetti, avere rilievo decisivo la direzione temporale degli effetti della legge interpretativa.

Dagli argomenti espressi dai Relatori, diffusi peraltro nella dottrina e soprattutto tra i giudici di merito, si ricava comunque l'impressione che la medesima insofferenza non si manifesterebbe in caso contrario, e cioè se la legge fosse rivolta solo verso il futuro, e ciò anche se il legislatore intendesse celare con la formulazione di tipo interpretativo l'introduzione per il futuro di una disciplina totalmente innovativa. Posto dunque che il punto decisivo per la condanna delle leggi interpretative sta nella loro portata retroattiva, resta da chiedersi, perché un pari atteggiamento di irritazione e di intolleranza non si manifesti anche contro le leggi puramente e apertamente retroattive. Eppure anche queste leggi sono capaci di produrre i medesimi esiti negativi di quelle anche interpretative.

Resta il dubbio allora che ciò che appare caratteristicamente e peculiarmente inaccettabile delle leggi interpretative non sia tanto il loro rivolgersi al passato, ma il modo, considerato subdolo e pavido, con cui ciò può avvenire e forse nella gran parte dei casi avviene. In fondo, ciò che si imputa al legislatore è la sua ambiguità e forse slealtà, nel non volere apertamente assumersi la responsabilità di correggere la portata di una legislazione precedente. In questi termini, le critiche sono da condividere. Ma, come è stato dimostrato dagli orientamenti ormai prevalenti anche della suprema magistratura ordinaria, un simile atteggiamento soggettivo del legislatore, ancorché politicamente o anche moralmente criticabile, non può essere di per sé solo ragione di illegittimità costituzionale.

4. *Possibili rimedi contro i riflessi dell'efficacia retroattiva delle leggi interpretative sull'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla garanzia giurisdizionale dei diritti*

Nell'individuazione di possibili strumenti di contrasto contro la retroattività delle leggi intrepretative, si è andati alla ricerca di altri rimedi – anche non necessariamente alternativi rispetto a quelli fin qui scaturiti dalla giurisprudenza costituzionale, ritenuti però troppo deboli o addirittura inef-

ficaci – per arginare le possibili interferenze dell'espansione della legislazione retroattiva in veste interpretativa con l'esercizio della giurisdizione e il correlativo diritto alla tutela giurisdizionale. Per esempio, Rolando Tarchi ha ripreso il suggerimento di negare che la valenza retroattiva si possa intendere come un carattere «naturale» delle leggi interpretative, fondato su una consuetudine: si tratterebbe infatti di una consuetudine *contra legem* (art. 11, disp. prel., c.c.), come tale illegittima; di conseguenza, la legge in discussione dovrebbe invece intendersi come naturalmente volta verso il futuro, e potrebbe acquistare un'efficacia verso il passato soltanto in virtù di una clausola espressa: un simile suggerimento può fornire – come sembra ritenere anche Manetti – uno strumento di reazione diretta ai giudici ordinari per rifiutare di applicare retroattivamente la legge interpretativa, in alternativa alla rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge; sembra però alquanto problematico ipotizzare che possa valere a rovesciare o comunque a ridimensionare significativamente una situazione ormai saldamente consolidata in senso opposto.

Forse maggiormente suscettibile di trovare una anche diffusa realizzazione pratica sembra il suggerimento di Michela Manetti, la quale focalizza l'attenzione sui possibili riflessi negativi dell'abnorme ricorso a tale tipo di legislazione sugli strumenti di garanzia giurisdizionale dei diritti dei cittadini. Per combattere tali riflessi, le sembra preferibile – anche per via di alcuni segnali positivi riscontrati nella giurisprudenza costituzionale – insistere sulla diversa via dell'incidente di costituzionalità della legge interpretativa limitatamente alla sua portata retroattiva, lamentando la compromissione del diritto *ex* artt. 24 e 113 Cost., determinata dalla capacità della stessa di incidere in processi pendenti o di impedire un effetto congruamente satisfattivo delle sentenze passate in giudicato sulla base della legge interpretata. Preferibile sarebbe dunque – anche per il ruolo centrale della garanzia dei diritti nello stato costituzionale – puntare sulla difesa di questo diritto, «inteso come diritto a non vedere vanificato in corso d'opera o addirittura dopo il giudicato il procedimento di concretizzazione della volontà dell'ordinamento che si svolge con le garanzie della giurisdizione». Improduttivo sarebbe invece insistere sulla difesa a oltranza dell'integrità della funzione giurisdizionale, data anche la problematicità dell'individuazione di una vera e propria riserva di giurisdizione per via soprattutto del principio di soggezione del giudice alla legge.

Di parere diverso, anzi opposto, resta invece Andrea Pugiotto che, sulla base della sua peculiare ricostruzione già ricordata, imposta l'intero discorso sulle leggi interpretative come «un problema di allocazione di potere», vedendo nell'interpretazione della legge la posta di un drammatico conflitto tra potere legislativo e potere giurisdizionale per conquistare la preva-

lenza. In simile ottica, la posizione dei giudici non troverebbe a suo parere garanzia sufficiente nella richiesta alla Corte di impedire almeno il cattivo uso del potere interpretativo da parte del legislatore, mediante la proposizione della relativa questione di legittimità costituzionale, e ciò per via dell'atteggiamento a suo parere elusivo e pregiudizialmente favorevole al legislatore ostinatamente manifestato dalla stessa Corte nella risoluzione di questioni del genere. Unico efficace strumento di difesa sarebbe invece la proposizione di un conflitto di attribuzioni nei confronti del legislatore interprete per «incompetenza assoluta», idea, per Pugiotto non inedita, ma ora corroborata con il rinvio alla recentissima sent. n. 457 del 1999 e alla possibilità ivi aperte all'impugnazione in questa sede di atti legislativi.

Ma si condivida o meno la ricostruzione del fenomeno delle leggi interpretative proposta da Pugiotto, di cui peraltro la via del ricorso al conflitto costituirebbe un esito non incoerente, difficilmente si può comunque negare che anche la scelta di questa strada presenti difficoltà sul piano teorico e su quello pratico, non ultime delle quali, quella di individuare con sufficiente certezza le ipotesi in cui in astratto il ricorso al conflitto sarebbe configurabile, e, correlativamente, quella di negare in modo davvero convincente ed esauriente che il caso della legge interpretativa asseritamente illegittima per violazione dello spazio interpretativo riservato ai giudici sia uno di quelli cui meglio si attaglia la riserva contenuta nella stessa sentenza n. 457 del 1999 nei confronti proprio dei giudici quanto alla possibilità di impugnare un atto legislativo in sede di conflitto; ciò anche a non dire della forse eccessiva fiducia riposta nel preteso carattere più «stringente» del conflitto, rispetto al giudizio incidentale, al fine di indurre la Corte a sciogliere chiaramente i nodi posti dai singoli casi concreti. Del resto, in successive pronunzie la Corte ha ribadito con decisione, anche in relazione alla possibile tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, la residualità, per i giudici, del ricorso allo strumento del conflitto contro il potere legislativo e la necessità di percorrere la via del giudizio incidentale per pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale di norme di legge delle quali essi debbano fare applicazione nei rispettivi giudizi (v. sent. n. 419 del 2000, nonché ordd. nn. 144 e 211 dello stesso anno).

5. *Proliferazione degli interventi interpretativi del legislatore e mutamenti del ruolo della legge*

Ma oltre alla considerazione dei loro effetti e della problematica concernente la loro conformità a Costituzione, il dibattito si è esteso anche alla

ricerca delle ragioni del proliferare precipitoso e inarrestabile degli interventi interpretativi del legislatore nell'epoca più recente, necessariamente ampliando il tema della riflessione al ruolo attuale della legge nell'ordinamento. Secondo Rolando Tarchi la situazione italiana sarebbe del tutto singolare rispetto ad esperienze consimili, e troverebbe forse la sua principale causa nel carattere alluvionale e comunque nella diffusa cattiva qualità della legislazione. Michela Manetti colloca il fenomeno nell'ambito del mutamento del ruolo della legge nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato costituzionale, nel quale alla generalità-astrattezza-prevedibilità-stabilità della legge si sarebbe sostituita la «precarietà della legge», sottoposta a continui aggiustamenti, modifiche e correzioni per perseguire reali o presunti fini di riforma della società. In simile situazione la legislazione non sarebbe mai conchiusa, ma sempre aperta a correzioni: «la legge», conclude, «da scelta razionale è trascesa a mero esperimento»; il ricorso massiccio alla legge interpretativa si collocherebbe dunque coerentemente in tale processo di continuo assestamento, poiché tipicamente volta a ritornare su soluzioni già varate pretendendo di correggerne *ab initio* gli errori.

Un punto di vista non dissimile è quello della relazione di Giuseppe Verde, che ha illustrato l'intersecarsi del problema degli atti legislativi di interpretazione con quella orami inarrestabile tendenza attuale all'espansione dell'attività normativa del Governo.

Se tutto ciò è vero, se dunque il ricorso alla legge di interpretazione autentica, e quello alla legge retroattiva *tout court*, sono il frutto di un processo mosso da cause molteplici e rappresentano solo uno degli aspetti di uno sviluppo più ampio legato alla trasformazione del ruolo della legge, il ruolo del controllo di costituzionalità, pur essenziale per limitarne gli eccessi, non può però essere sopravvalutato e dunque la responsabilità dell'espandersi del fenomeno non può addossarsi pesantemente soltanto ad una pretesa supinità della Corte nei confronti del legislatore.

RELAZIONI

CORTE COSTITUZIONALE E LEGGI INTERPRETATIVE TRA UN CONTROVERSO PASSATO ED UN IMPREVEDIBILE FUTURO

di Adriana Gardino Carli

SOMMARIO: 1. Le sentt. nn. 229 del 1999 e 374 del 2000. – 2. La tipicità della legge interpretativa tra conferme e smentite giurisprudenziali. – 3. La legge interpretativa «ragionevole». – 4. Legge interpretativa e intangibilità del giudicato nella sent. n. 374 del 2000. – 5. Brevi considerazioni conclusive ed un auspicio.

1. *Le sentt. nn. 229 del 1999 e 374 del 2000*

Anche il solo tentativo di passare in rassegna le sentenze costituzionali che, a partire dalla ormai lontana decisione capostipite n. 118 del 1957 [1], hanno via via avuto come oggetto leggi dirette ad interpretarne altre precedenti, appare sconsigliabile sia per le dimensioni che tale rassegna inevitabilmente assumerebbe sia, soprattutto, perché essa almeno in parte coinciderebbe con quanto da altri – ed anche da chi scrive – già esposto in un non lontano passato [2].

Meglio è sembrato, quindi, procedere a ritroso, confrontando cioè le espressioni più recenti del pensiero della Corte costituzionale con quelle

[1] In tale sentenza, dalla motivazione assai stringata, le leggi interpretative «e come tali retroattive» vengono assolte da qualsiasi dubbio di costituzionalità dal momento che sono «comunemente ammess(e) da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e Stato democratico» e non sono lesive «necessariamente della sfera del potere giudiziario»; il fatto, poi, che la Costituzione non le menzioni (a differenza dello Statuto Albertino) non viene considerato un segno di disfavore ma, all'opposto, come mancanza «di qualsiasi limitazione al riguardo».

[2] Si v. ad es. A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1995, 175 ss; G. VERDE, *Le leggi interpretative*, Torino, 1997, 112 ss.; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Milano, 1997, 147 ss.; A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium juris*, 1997; P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale»*, Torino, 1998, 57 ss.

anteriori sia per valutare la linearietà o la discontinuità del percorso giurisprudenziale fin qui seguito, sia per (tentare di) pronosticare quello futuro. Suole dirsi, infatti, che la conoscenza di quanto già avvenuto aiuta a prevedere quello che il domani porterà ed è dunque da chiedersi se, anche in riferimento al ristretto tema che qui interessa, possa avanzarsi qualche ragionevole ipotesi sugli orientamenti futuri della Corte basandosi su quello che essa ha deciso nel passato e, soprattutto, nel passato a noi più vicino.

Anticipati quindi i limiti (tanti) e gli obbiettivi (problematici) di questa rassegna, i dati più recenti su cui lavorare sono le sentt. nn. 229 del 1999 e 374 del 2000, che qui conviene pertanto illustrare nelle loro linee generali.

Nell'una viene rigettata la questione di costituzionalità di una disposizione interpretativa in cui – con l'effetto retroattivo discendente dalla formula rituale «la disposizione *x* deve essere interpretata nel senso *y*» – si definiva «ordinatorio» e non già «perentorio», come sostenuto dai giudici *a quibus*, il termine entro cui l'amministrazione finanziaria doveva iscrivere a ruolo le imposte dovute in base al controllo «formale» delle dichiarazioni dei contribuenti. Nell'altra viene dichiarata illegittima una disposizione che, con analoga formula, restringeva la categoria dei beneficiari di un più favorevole trattamento economico impedendo la corresponsione dello stesso, anche se riconosciuto con sentenza passata in giudicato, ove al momento dell'entrata in vigore della legge interpretativa, l'aumento stipendiale non fosse ancora stato concretamente corrisposto (distinguendosi in tal modo tra coloro che a seguito della sentenza passata in giudicato avessero già, o non avessero ancora, ottenuto la relativa corresponsione, incidendo quindi negativamente solo su questi ultimi).

Maggiore attenzione sarà dedicata alla prima sentenza, per la decisiva ragione che la Corte «ripensa» in essa ancora una volta a quelle leggi che rileggono autoritativamente il passato con gli occhi del presente, allorché nella seconda sembra predominare la volontà di circoscrivere la risposta al solo quesito di costituzionalità sollevato, senza addentrarsi in impegnative dichiarazioni di principio sul tema che vi fa da sfondo, e che è quello del rapporto tra tali leggi ed il giudicato già formatosi sulla base dell'interpretazione ora esclusa.

2. *La tipicità della legge interpretativa tra conferme e smentite giurisprudenziali*

Alla sent. n. 229 del 1999 sono dedicate alcune parole nella conferenza stampa, tenutasi il 20 gennaio 2000, nella quale il presidente della Corte,

come è tradizione, commenta le più significative decisioni assunte nell'anno appena trascorso.

I punti sottolineati dal presidente Giuliano Vassalli in questa sorta di lettura autorevole di tale sentenza sono così riassumibili: fermo il disposto dell'art. 25 Cost., il legislatore può agire nel passato purché non leda l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica e, nel caso di legge interpretativa incidente sul contenzioso in corso, il suo operare «trov(i) una giustificazione nell'esistenza di un obiettivo dubbio ermeneutico in sede giurisdizionale e dottrinale».

Ora, la stringatezza del commento presidenziale in cui non si fa alcuna allusione agli interrogativi di ordine costituzionale legati all'adozione di una legge che voglia essere di «interpretazione autentica» di altra precedente, può suscitare nel lettore l'impressione che la sentenza illustrata non sia che la più recente espressione di una linea di pensiero cui la Corte si è sempre con coerenza attenuta e secondo la quale – appunto – le leggi interpretative sono soggette allo stesso scrutinio di costituzionalità delle (altre) leggi retroattive con un di più, però, rispetto a queste ultime, in quanto solo esse soggiacerebbero ad un controllo di ragionevolezza «tipico», dipendendo la legittimità degli effetti retroattivi ad esse connaturali dall'anfibologia del testo interpretato.

Ma questa possibile impressione, ove si passi in rassegna la passata giurisprudenza della Corte, non riceverebbe alcuna conferma. Anzi, sia la prima che la seconda affermazione vi troverebbero delle smentite.

Cominciamo dalla prima. La si legge chiaramente nella sent. n. 229 del 1999 ove, di fronte alle censure dei giudici che imputavano alla disposizione impugnata di essere non interpretativa ma innovativa con efficacia retroattiva, la Corte risponde che non è affatto «decisivo» verificarlo, dal momento che il divieto di retroattività – eccetto che per le norme penali di sfavore – non è stato elevato a dignità costituzionale «pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento»; ben può, quindi, il legislatore «emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che esse siano, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti». Ed anzi con (involontario?) umorismo la Corte a ciò premette che quello di ritenere possibile tale distinzione è un «equivoco» in cui sono caduti quasi tutti i giudici rimettenti. Ma se equivoco è, per ripetere le parole della Corte, qualche volta a caderci (ed a trascinare gli altri nella caduta) è stata lei stessa con quella prognosi infausta d'incostituzionalità pronunciata or sono dieci anni nei confronti di una legge solo nominalmente interpretativa; in quell'occasione, infatti, l'accertata discrasia tra forma (interpretativa) e contenuto (innovativo) era stata considerata di per sé causa

di illegittimità in quanto sintomatica dell'«inequivoca irrazionalità» dell'agire del legislatore che avrebbe «arbitrariamente distorto la tipica funzione dell'interpretazione autentica» (la citazione, come è ovvio, è tratta dalla sent. n. 155 del 1990, ma anche nella successiva sent. n. 376 del 1995 si legge che lo strumento interpretativo non può essere «utilizzato ... per attribuire a norme innovative una surretizia efficacia interpretativa, in quanto in tal modo la legge interpretativa verrebbe meno alla sua peculiare funzione» consistente nell'attribuire, retroattivamente ed imperativamente, un ragionevole significato alla legge precedente)[3].

La conclusione dell'illegittimità di una legge solo nominalmente interpretativa attribuiva in tal modo carattere prescrittivo a quel modello di legge interpretativa, elaborato ed inaugurato dalla Corte costituzionale solo poco tempo prima – e precisamente nel 1988 – e secondo il quale era imprescindibile che vi fosse un rapporto di «saldatura» tra legge interpretativa e legge interpretata, la prima potendo intervenire sul significato normativo della seconda (senza intaccarne o integrarne il dato testuale), chiarendone od esplicitandone il senso (ove considerato oscuro) ovvero escludendone o enucleandone uno dei sensi ritenuti possibili al fine, in ogni caso, di imporre all'interprete un determinato significato normativo già in essa insito (sent. n. 233 del 1988 ma in seguito anche sentt. nn. 155 del 1990,

---

[3] A commento di questo passo chi scrive queste note aveva ipotizzato che, ove la Corte avesse accertato la natura pseudointerpretativa della legge impugnata, avrebbe dovuto ritenere tale legge incostituzionale per essersi «discostata dalla funzione specializzata che – insieme – la caratterizza e ne giustifica l'adozione» (*Ancora due sentenze nel variegato percorso giurisprudenziale in tema di natura e limiti delle leggi interpretative*, in *Giur. cost*., 1995, 2756). Per la diversa conclusione che, in tal caso, si determinerebbe non già «l'annullamento integrale (della legge pseudo-esegetica), bensì soltanto il venir meno della sua portata retroattiva» si v. P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale»,* cit., 76, che ricordano alcune sentenze costituzionali (n. 155 del 1990, n. 39 del 1993, n. 240 del 1994) in cui la Corte si muoverebbe su questa linea da loro condivisa e nei confronti della quale non sarebbe proponibile l'obiezione della indistinguibilità degli effetti della declaratoria d'illegittimità basata sull'abuso della funzione interpretativa da quella derivante dalla violazione di un limite alla retroattività (affidamento, sfera del potere giudiziario, e così via), con conseguente assimilazione delle leggi interpretative a quelle retroattive, dal momento che «le prime risultano sottoposte ad un trattamento "deteriore" per il poter essere scrutinate anche alla luce di un profilo di illegittimità assolutamente proprio non invocabile per le seconde» (78, nota 34). Va però ricordato che proprio nella sent. n. 150 del 1990, ricordata dagli AA., sono contenute quelle inequivoche affermazioni riportate nel testo, pianamente interpretabili nel senso che deve considerarsi illegittima (e non solo amputabile degli effetti retroattivi) una legge che si autodefinisca interpretiva senza averne lo specifico contenuto (per questa lettura dei passi ricordati si v., nel commentare tale sentenza, M. MANETTI, *Retroattività ed interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost*., 1990, 965 s.

110 e 480 del 1992, 39 del 1993, 397 del 1994 e 15 del 1995). Né importa qui ricordare una «variante» di tale modello introdotta in altre sentenze e dove, per dirla in breve, si richiede che l'indicato rapporto di complementarietà si instauri (non più fra disposizioni ma) fra il significato normativo precedente e quello nuovamente immesso, ammettendosi in tal modo quell'«integrazione testuale» della legge interpretata in precedenza ritenuto incompatibile con la nozione di legge interpretativa (sentt. nn. 424 del 1993, 94 del 1995, forse 387 del 1996 e 321 del 1998). Si ripete: la questione è – per quanto si sta qui dicendo – irrilevante dal momento che resta comunque confermata anche in queste sentenze la precedente opzione per l'autonomia concettuale e giuridica di tal tipo di legge, pur diversamente individuandosene la conformazione.

Il punto è infatti un altro. Perché all'interno della Corte costituzionale, convivono (o bisogna dire convivevano?) da tempo due antitetiche linee di pensiero: l'una testé ricordata che afferma la tipicità strutturale delle leggi interpretative – identificabili secondo elementi contenutistici quali la «plausibilità» del significato imposto – e le conseguenze che possono derivarne sul piano della costituzionalità (o della retroattività) della legge (riconosciuta come) pseudointerpretativa, l'altra che ciò nega vedendo in esse null'altro che atti normativi la cui retroattività deriva dal dichiarato carattere interpretativo, indipendentemente dal fatto che sia reale o pretestuoso.

Emblematica di quest'ultimo modo di pensare è (ma non solo) la sent. n. 6 del 1994. In essa, infatti, la Corte esclude – in pieno accordo con i giudici a *quibus* – che la disciplina impugnata fosse correttamente definibile come interpretativa dal momento che si era autoconferita un'efficacia iperretroattiva estesa, cioè, anche ai rapporti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore della legge *soit disant* interpretata. Il riconoscimento della reale natura innovativa-retroattiva non si riverbera, peraltro, in alcun modo sulla sua costituzionalità (o almeno sulla costituzionalità degli effetti retroattivi da essa discendenti) giacché, come prosegue la Corte, è indifferente che la retroattività legislativa derivi da espressa dichiarazione o sia dissimulata dalla forma lessicale adottata, in quanto è comunque soggetta al medesimo controllo di conformità ai precetti costituzionali ed al principio di ragionevolezza.

In tal modo la presenza o l'assenza degli accennati caratteri distintivi assume un valore meramente descrittivo, posto che la loro presenza o assenza – pur oggetto di specifica indagine – sono di per sé neutri sull'esito del giudizio di costituzionalità da risolversi con gli stessi parametri, sia nel caso che una legge sia veramente interpretativa, sia ove lo sia solo fittiziamente, sia, infine, qualora sia retroattiva per clausola espressa, dal momento che, alla accertata diversità di caratteri, fa riscontro l'unicità dell'addebito formulato, che è

quello del superamento dei limiti connessi al dispiegarsi dei suoi effetti nel passato.

A questo schema di ragionamento la sent. n. 229 del 1999 indubbiamente si ispira (anche se della sent. n. 6 del 1994 non fa alcuna menzione). Ma vi apporta nel contempo questa variante: non si cura cioè di accertare la reale natura della legge impugnata. Non che questo, come si è detto, fosse stato influente sull'esito del giudizio dal momento che – nel 1994 – a tale distinzione era stato attribuito valore meramente conoscitivo ma allora, comunque, la ricerca della reale natura della legge impugnata era stata svolta analizzandone il contenuto, non ritenendosi all'evidenza di dover attribuire decisiva valenza qualificante agli elementi esteriori. Ora, invece, la Corte omette volutamente di compiere qualsiasi indagine su quanto la legge in concreto dispone, e quindi ne deduce la natura interpretativa (e quindi retroattiva) dall'intento ermeneutico del legislatore, appalesato qui dall'uso della formula canonica («la disposizione *x* deve essere interpretata nel senso *y*»). Non sembra, infatti, che – ove manchi un'espressa clausola di retroattività – sia appannaggio esclusivo dei giudici ordinari decidere l'ambito di applicabilità dell'atto impugnato ben potendo la Corte, sulla base degli indici di riconoscimento da essa autonomamente accolti, accertare la natura interpretativa dell'atto stesso e, quindi, la sua operatività nel passato [4]; ed infatti da tempo – e precisamente dalla già ricordata sent. n. 233 del 1988 – la Corte stessa si era abituata (e ci aveva abituato) ad effettuare questa preliminare identificazione, non necessariamente dagli esiti conformi a quelli prospettati nell'ordinanza di remissione, fermandosi non sugli indici esteriori (il titolo, la formulazione, i lavori preparatori) ma su quelli sostanziali, individuando

[4] In questo senso, esplicitamente la sent. n. 455 del 1992 ove la Corte, per accertare la rilevanza della questione, reputa essenziale definire la natura della disposizione impugnata, «se, cioè, essa sia interpretativa con la conseguente efficacia retroattiva o sia innovativa e, quindi, senza efficacia retroattiva», ponendosi pertanto davante a tale disposizione (asseritamente) interpretativa con lo stesso atteggiamento e con gli stessi fini del giudice comune, ossia per decidere la sua applicabilità anche a situazioni anteriori. Negano questa sovrapponibilità del ruolo dei giudici comuni e della Corte costituzionale P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale»*, cit., 67-68, attribuendo ai primi la verifica se la legge interpretativa è destinata a saldarsi con quella interpretata chiarendone il senso e la portata, mentre alla seconda si imporrebbe il riscontro – ulteriore rispetto a quello effettuato dai giudici remittenti, da assumersi come un «dato» da questi fornito – se tal legge operi nell'ambito della capacità semantica del precetto interpretato. Non sembra, però, che tale diversa imputazione soggettiva dell'indagine a seconda che si svolga sulla *struttura* o sul *contenuto* di quest'ultimo, trovi riscontro nella giurisprudenza degli uni e dell'altra dalla quale sembra invece emergere una sostanziale indistinzione tra gli elementi da entrambi presi in considerazione.

in particolare nella «plausibilità» dell'interpretazione imposta l'indice di riconoscimento per eccellenza di una legge interpretativa [5]. Ora, invece, la Corte si autosclude da qualsiasi autonoma verifica sul contenuto di una legge confezionata come interpretativa e permette al legislatore di collegare al testo precedente i significati preferiti che – siano essi «possibili» o «impossibili» – dovranno essere considerati come espressi fin dall'origine dal testo interpretato.

Sia chiaro, nulla di scandaloso vi è in questo modo di pensare sostenuto, del resto, da agguerrita dottrina che lo áncora all'impossibilità logica di differenziare le leggi in base al loro contenuto, essendo tutte manifestazioni di un'identica attività normativa, e coerentemente vede nella locuzione legge interpretativa null'altro che un «segno» usato dal legislatore quando vuole che una legge sia intesa dagli interpreti come retroattiva [6]. Quello che stupisce è che la Corte lo accolga con più fermezza proprio ora che, quasi in parallelo ed in sinergia con il giudice di legittimità, aveva elaborato una nozione di legge interpretativa ferma nel negare che la volontà del legislatore potesse operare come norma di riconoscimento della retroattività [7].

L'attuale indifferenza per il modo prescelto da quest'ultimo per governare gli effetti nel tempo dei suoi atti porterà ad una divisione di compiti tra le due Corti, ciascuna delle quali diventerà a «competenza definita»: a quella di cassazione spetterà accertare il carattere interpretativo della legge (continuando ad usare quel criterio oggettivo alla cui definizione entrambe

---

[5] Talvolta addirittura la Corte ha proceduto alla verifica del carattere interpretativo della legge impugnata anche in assenza di una specifica contestazione di tale profilo d'incostituzionalità: per questa osservazione e per le relative citazioni giurisprudenziali si v. A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, cit., 204, che ipotizza un legame tra tale verifica e la particolare «sensibilità» della materia oggetto dell'intervento ermeneutico (tributaria, sanzionatoria, ecc.), ciò che indurrebbe la Corte ad insistere sul carattere non «nuovo» della norma introdotta, già contenuta come possibilità interpretativa nella disposizione anteriore.

[6] In tal senso, ad esempio, già N. COVIELLO, *Diritto civile italiano*, II ed., Milano, 1915, 65 e, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, 928-9; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Disposizione sulla legge in generale*, in *Commentario del cod. civ.*, A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma, 1977, 116; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 311 ss; E. CASTORINA, *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Cortte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, in *Le Regioni*, 1990, 1745; A. PUGIOTTO, *L'irresistibile «ultrattività» della legge interpretata autenticamente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1216 ss.

[7] Sulla parallela evoluzione del pensiero delle due Corti, si rinvia, se si vuole, al nostro *Il legislatore interprete*, cit., 125 ss.

le Corti si erano impegnate?) a quella costituzionale – se ed in quanto investita della questione – spetterà vigilare sul contenimento della retroattività connessa a tale qualifica nei limiti costituzionali.

Se le cose andranno realmente così nessuno, dopo questo tormentato percorso giurisprudenziale, è in grado di prevedere. Ed anzi lo stesso timore che lo scottato gatto proverbiale nutre per l'acqua fredda, suggerisce di asternersi da qualsiasi giudizio prognostico. Prevedere il futuro alla luce del passato – come ci eravamo ambiziosamente proposti – appare azzardato dal momento che i dati che da questo emergono sono contraddittori e non è facile riuscire a sceverare quelli che saranno in futuro valorizzati da quelli che verranno abbandonati. Anche perché, a guardare a ritroso negli anni, le sentenze che si ispirano alle due divergenti posizioni or ora tratteggiate non sono assunte in tempo successivo, così da suggerire l'idea di un progressivo emergere di una meditata ricostruzione dogmatica dell'istituto, ma si intersecano tra di loro, l'una contraddicendo l'altra pur numericamente contigua. Ci esenta da una elencazione esauriente l'aggettivazione di «labirintica», «incoerente», «ondivaga», «babelica» con cui tale giurisprudenza è stata etichettata, secondo la fantasia definitoria di quelli che hanno avuto modo di occuparsene. La difficoltà di rinvenire un filo conduttore, che unifichi le decisioni passate e renda prevedibili quelle future, non è certo imputabile ad una meditata volontà della Corte di non legarsi le mani per l'avvenire, ma probabilmente deriva dal fatto che quelle ricordate divergenti posizioni al suo interno – rispettivamente a favore e contro l'autonomia delle leggi in discorso rispetto a quelle retroattive – hanno impedito che negli anni si raggiungesse quella graduale stabilizzazione giurisprudenziale che permette l'emergere di precedenti forti e, come tali, troppo ingombranti per una maggioranza che si forma – è da pensare – a seconda delle circostanze concrete dei singoli casi. Esemplificativamente: quanto ha inciso nella sent. n. 229 del 1999 di rigetto della questione di costituzionalità la consapevolezza – evidenziata dall'Avvocatura generale dello Stato – delle «devastanti» conseguenze per l'erario che avrebbe comportato la soluzione opposta?

Ma supponiamo che la linea seguita nell'ultima sent. del 1999 si affermi nel futuro e, quindi, si ritorni a prima della svolta operata nel 1988, al tempo cioè in cui si negava l'autonomia concettuale delle leggi in discorso ed il riconoscimento del loro carattere interpretativo si basava su quanto il legislatore «affermava» di fare e non su quanto «in realtà» disponeva in concreto. È uno sbocco possibile o forse probabile non solo per la perentorietà delle ultime affermazioni ma anche perché ha costituito sempre una linea forte (seppur non sempre vincente) all'interno della Corte (tra le tante, le sentt. nn. 123 del 1988, 39 e 402 del 1993, 6 e 153 del 1994, 88 e 421

del 1995), e risulta ribadita anche nel corso di quest'anno (ord. n. 117 del 2000 e sent. n. 374 del 2000). È un esito, però, a nostro avviso non auspicabile perché abbandonata l'idea che la legge interpretativa si presenti con propri caratteri peculiari – sia pure con tutte le incertezze e le critiche che a tale idea possono e sono state fatte [8] – la Corte lascia lo strumento interpretativo in mani altrui – l'autore dell'atto, da un lato, il giudice dall'altro – rinunciando a quel ruolo di garante del corretto uso dello stesso che, come giudice delle leggi, le compete.

3. *La legge interpretativa «ragionevole»*

Passando ora al secondo punto ricordato e cioè quando una legge interpretativa sia «ragionevole», nella sent. n. 229 del 1999 – che qui si assume come paradigmatica del più recente (e definitivo?) pensiero del giudice costituzionale – si evidenzia come lo scrutinio sulla «ragionevolezza» della connaturata efficacia retroattiva di tal tipo di legge «deve prendere necessariamente le mosse dalla constatazione dell'esistenza di una significativa divergenza di opinioni, manifestatasi tanto nella giurisprudenza di merito quanto in dottrina» sul significato di quella interpretata, per poi «pesare» la «gravità» che tal dubbio riveste onde dedurne la necessità di un intervento «chiarificatore» del legislatore che, ulteriore condizione richiesta, deve dare un'interpretazione autoritaria «compatibile» con il testo precedente meglio se, come concretamente avvenuto, «conforme ad una delle letture già prospettate dalla giurisprudenza».

Può tralasciarsi che, nel caso di specie, sembra arduo parlare di dubbio ermeneutico di fronte a due univoche sentenze della Corte di cassazione (contraddette solo da «qualche» commissione tributaria) e che appare, altresì, incongruo il richiamo alla «dottrina», quasi anch'essa contribuisse alla formazione del «diritto vivente»: entrambi questi rilievi sono già stati esaurientemente mossi da altri [9].

Meglio concentrarsi, piuttosto, sul legame individuato tra la ragionevolezza degli effetti retroattivi e l'esservi un dubbio «obiettivo» sul significato della disposizione autenticamente interpretata. È questa una novità

---

[8] Si v., ad es., A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale tra natura e struttura dell'interpretazione autentica legislativa: il caso della sent. n. 321 del 1998*, in *Giur. cost.*, 1998, 3879 ss.

[9] Al proposito, infatti, non si può che condividere quanto scrive A. PUGIOTTO, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2092-2093.

nel pur variegato mondo giurisprudenziale sul tema che qui interessa (si v. ad es. ricercando in altri elementi la giustificazione dell'efficacia retroattiva le sentt. nn. 402 del 1993, 6 e 461 del 1994), dal momento che la Corte ha sempre evitato di legare a filo doppio l'esistenza di gravi anfibologie o contrastanti applicazioni in sede giurisprudenziale con la legittimità dell'adozione di un intervento interpretativo autoritario. Scopo di quest'ultimo – si era sempre detto in passato – è (solo) la definizione autoritaria di una delle possibili letture dell'enunciato precedente (sent. n. 311 del 1995) e non già l'eliminazione di dubbi ermeneutici che, se riscontrabili, sono soltanto un «affidabile segno di riconoscimento» dell'indole interpretativa di una norma (così le sentt. nn. 123 del 1988, 283 del 1989, 205 del 1991, 85 del 1992) ma non un presupposto legittimante la sua adozione. Ed anzi, al proposito, essa era giunta più volte ad affermare che ben può il legislatore imporre una sua scelta ermeneutica «per rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza in un senso divergente dalla linea di politica del diritto da lui giudicata più opportuna» (ord. n. 480 del 1992 ed anche sentt. nn. 376 del 1992, 6 e 397 del 1994, 311 del 1995 e 133 del 1997).

È vero che in queste sentenze il sindacato escluso concerneva la ragionevolezza della «adozione» di una legge interpretativa, laddove nella sent. n. 229 del 1999 la ragionevolezza ricercata è più mirata, riguardando gli «effetti retroattivi» discendenti da tal tipo di legge; ma non sembra che vi sia un grande spazio tra l'uno e l'altro scrutinio posto l'intento criptoretroattivo che comunque anima il legislatore-interprete che, sicuramente, se decide di attivare lo strumento ermeneutico lo fa per sfruttare quella proiettabilità nel passato naturalmente legata alla forma prescelta.

Questo passo della sentenza aggiunge, così, una nuova tessera nel mosaico della giurisprudenza costituzionale sul tema che qui interessa. Sarà un'affermazione estemporanea, magari un «contentino» alla Corte di cassazione di cui viene apertamente disattesa l'interpretazione? Sarà un avvertimento al legislatore che la Corte comunque si riserva di garantire non tanto la correttezza astratta dell'uso dell'anzidetto strumento quanto quella concreta, soprattutto quando – come nel caso da cui prendono spunto queste note – era stata contestata anche la lesione del principio dell'affidamento, che viene esclusa appunto in nome di una (presunta) «fortemente contrastata giurisprudenza di merito» [10].

[10] Che il principio dell'affidamento possa costituire limite alla retroattività insita nell'intervento interpretativo in assenza di dissensi giurisprudenziali e/o all'effettiva ambigui-

Ancora una volta è difficile dare una risposta. L'indizio tratto dalla mancata menzione dell'esistenza di tali «dubbi» ermeneutici, quali giustificazione «tipica» della retroattività della legge di interpretazione autentica, da parte della successiva sent. n. 374 del 2000 – che si riannoda esplicitamente alla sent. n. 229 del 1999 nell'affermare l'insignificanza del controllo sul carattere interpretativo della disciplina impugnata [11]– appare poco probante perché in essa la questione di costituzionalità è comunque parzialmente accolta, ma sulla base di altri parametri costituzionali, ossia per «lesione dei principi relativi ai rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario».

4. *Legge interpretativa e intangibilità del giudicato nella sent. n. 374 del 2000*

Ed è appunto sull'indicato profilo d'illegittimità costituzionale accertato nella sent. n. 374 del 2000 che conviene ora soffermarsi.

Se non si va errati è la prima volta che la Corte dopo aver da tempo ipotizzato che il legislatore-interprete possa illegittimamente invadere la

---

tà del testo interpretato è affermato in numerose sentenze. Cfr. la *nota* redazionale alla sent. n. 15 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, 207.

[11] Può ricordarsi che un cenno (ma nulla di più) alla «natura» delle leggi interpretative è contenuto sia nella sent. n. 178 del 2000 ove, ricostruendo la complicata vicenda dell'assoggettabilità ad obbligo contributivo delle somme accantonate a titolo di previdenza integrativa, si fa menzione di una «norma innovativa munita di efficacia retroattiva (in virtù della impropria autoqualificazione come legge di «interpretazione autentica» contenuta nella rubrica dell'articolo)», la cui natura pseudointerpretativa era già stata accertata nella sent. n. 421 del 1995, sia nella sent. n. 190 del 2000, in cui si nega la natura interpretativa di una disposizione «posto che essa non ha optato per una delle due soluzioni astrattamente sostenibili in base alla lettera della disposizione precedente ... ma ha introdotto una terza soluzione ... così inequivocabilmente dimostrando di essere norma innovativa», sia infine, nella sent. n. 425 del 2000, ove si perviene ad analogo risultato negativo in quanto la disposizione «così come strutturata, non si riferisce e non si salda a norme precedenti intervenendo sul significato normativo di queste, dunque lasciandone intatto il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della disposizione interpretata». Il carattere, per così dire, incidentale dei passi riportati, tutti inseriti nella ricostruzione storica degli interventi legislativi anteriori a quello oggetto delle ricordate sentenze, non consentono altro che di notare la singolarità del modo di precedere della Corte che, da un lato, come si ricorda nel testo, ritiene superflua qualsiasi ricerca sulla natura di una legge formulata come interpretativa e, dall'altro, nell'operare l'accennata cronistoria, fa essa stessa riferimento ad un «modello» di legge interpretativa dal quale le disposizioni di cui si fa menzione si sarebbero discostate.

sfera riservata al potere giudiziario ove non si limiti a precisare «solo la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi» (come si legge nella sent. n. 374 del 2000, ripetendo un topos tradizionale delle sentenze in argomento) ma «appaia mosso dall'intento di interferire nei giudizi in corso» (così, individuandovi una lesione della sfera del giudiziario già la sent. capostipite n. 118 del 1957) accerta che proprio ciò nella specie è avvenuto, in quanto lo stesso «prende espressamente in considerazione anche le sentenze passate in giudicato ... precludendo sostanzialmente la (loro) esecuzione», in tal modo palesemente dimostrando il suo intento di «correzione concreta» dell'attività giurisdizionale.

Che da queste considerazioni possa essere tratta l'illazione di un generale divieto di leggi interpretative – o, di leggi retroattive per la totale sovrapponibilità delle une alla altre ribadita anche nella sentenza qui in commento – incidenti sul giudicato è, come si è già detto in premessa, argomento da ponderare con attenzione, stante la specificità della questione decisa. Che qui conviene, pertanto, riassumere: la relativa ordinanza – sollevata dal TAR per la Lombardia nel corso del giudizio d'ottemperanza ad una sentenza definitiva – riguardava una disposizione interpretativa che, ridefinendo restrittivamente la categoria dei dipendenti cui riconoscere un più favorevole trattamento stipendiale, disponeva altresì che nei confronti del personale ora escluso dal novero dei beneficiari al quale, a seguito di sentenza passata in giudicato fosse già stato corrisposto il relativo trattamento stipendiale, questo dovesse essere riassorbito nei successivi incrementi retributivi, mentre nei confronti di quegli altri dipendenti ai quali, in forza di un'analoga sentenza definitiva, tale trattamento fosse stato attribuito ma non ancora corrisposto non si faceva più luogo alla relativa corresponsione. Ed è appunto sul divieto legislativamente disposto di dare esecuzione in quest'ultima ipotesi al giudicato già formatosi che il giudice rimettente imposta la questione, ed è quindi soltanto nei termini così definiti che la Corte – come si premura di dire e ribadire – incentra il suo giudizio per definirlo nel modo anzidetto.

Proprio questa cura della Corte nel calibrare la sua sentenza sulla domanda del giudice, da una parte, il ricordo del passato ove affermazioni (accademiche) relative alla stabilità del giudicato (sentt. nn. 155 del 1990, 263 del 1994, 397 del 1994, 15 del 1995) si sono alternate ad altre di segno opposto (sentt. nn. 385 e 461 del 1994), dall'altra, nonché l'assenza di qualsiasi citazione di quei precedenti su cui la sentenza attuale poteva appoggiarsi onde rivendicare una continuità rispetto al passato, rende esitanti nel far discendere una generale preclusione di leggi lesive del giudicato da talune espressioni – pur obiettivamente chiare – quali «l'incidenza, diretta

ed esplicita, sul giudicato esclude che la disposizione in questione operi soltanto sul piano normativo», o da quelle che subito dopo stigmatizzano come arbitrario il comportamento del legislatore che non ha distinto tra chi abbia e chi non abbia ottenuto il riconoscimento giudiziale definitivo di un certo trattamento economico.

Nondimeno, di fronte alla perentorietà di queste affermazioni tale prudenza può apparire eccessiva e la sottolineatura del ristretto obiettivo che la questione si prefigge sia dovuta ad altro e cioè all'intento – anche questo palesato – di circoscrivere gli effetti temporali della relativa decisione posto che, come si precisa, le somme da corrispondere in forza di essa sono destinate ad essere «riassorbite» alla medesima stregua di quelle (ad altri) già corrisposte.

Se quest'ultima è la lettura più convincente dei passi riportati, la Corte avrebbe ritenuto concretamento provato che la finalità del legislatore nell'agire come interprete era proprio e soltanto quella di porre nel nulla l'operato del potere giudiziario. La platealità di tale interferenza sarebbe stata quindi determinante nell'indurre la Corte a passare dalle parole ai fatti e ad convincerla, dopo aver da tempo ipotizzata una possibile lesione della sfera del giudiziario da parte di leggi interpretative (già la «storica» sent. n. 118 del 1997, considerando detta lesione non «necessariamente» legata all'adozione di leggi di tal tipo l'aveva, per converso, reputata concepibile), a giudicare che ciò era, nel caso sottopostole, manifesto.

Ma vi è da chiedersi: ora questa nitidezza dell'(illegittimo) obiettivo prefissosi dal legislatore ha condotto ad una pronuncia d'illegittimità, ma potrà mai, in futuro, in assenza di una situazione così cristallina, duplicarsi una pronuncia della Corte costituzionale come quella odierna [12]?

5. *Brevi considerazioni conclusive ed un auspicio*

È il momento di trarre qualche conclusione.

La prima è che le troppe incertezze emerse da questa pur limitata rassegna dei problemi e delle questioni aperte in tema di leggi interpretative fanno sì che l'obbiettivo – esposto all'inizio di queste pagine – di (cercare

[12] Come ha avvertito G. BERTI, *Interpretazione autentica come volontà legislativa*, in *Corr. giur.*, 1990, 591, infatti, tale interferenza è «non tanto di difficile verificazione, quanto di difficile o quasi impossibile dimostrazione» mentre, a sua volta R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria*, cit., 412, fa cenno alle «non piccole difficoltà» che si frappongono al fornirne la prova.

di) prevedere il futuro alla luce del passato, si mostra di gran lunga superiore alle nostre capacità predittive.

Al massimo, può avanzarsi l'ipotesi – allo *status quo* la più ragionevole – che l'indistinzione tra legge interpretativa e retroattiva, per l'innovatività che caratterizza entrambe e che rende superflua qualsiasi indagine sul contenuto e sulle finalità della prima, sia una scelta del giudice costituzionale destinata a consolidarsi in avvenire. L'opposta opzione della specificità delle leggi in discorso sembra così essere stata solo una meteora nel cielo giurisprudenziale della Corte, luminosa all'inizio e poi sempre più appannata: dopo l'entusiasmo iniziale, infatti, è richiamata solo talvolta e con sempre minore convinzione e, soprattutto, è da lungo tempo improduttiva di qualsiasi conseguenza.

Le sentenze da cui hanno preso spunto queste note sembrano, peraltro, suggerire che il giudice costituzionale non intenda abbandonare del tutto al legislatore interprete il governo della retroattività, valutandone negativamente l'operato ove in questo suo agire nel passato interferisca con le competenze spettanti al potere giurisdizionale (solo ponendo nel nulla le conseguenze di una sentenza definitiva?) o leda il principio dell'affidamento imponendo ora per allora un'interpretazione di segno opposto al «diritto vivente», o, ancora, violi il diritto di difesa.

Per chi, come noi, aderisce alla folta schiera (o all'esiguo numero?) di coloro che concordano nell'aggettivare come «piuttosto malfamate» le leggi in discorso [13], anche e soprattutto per la loro natura criptoretroattiva, non resta che aggrapparsi a questa speranza. Ed augurarsi che la Corte rafforzi le difese contro questo modo camuffato di introdurre una innovazione retroattiva, impedendo così al legislatore di fare come l'*Humpty Dumpty*, il Tombolo Dondolo di «Alice nel mondo dello specchio» il quale, di fronte ad Alice che gli contesta che la parola «gloria» non significa «un ottimo argomento per darti torto», replica che quando lui adopera una parola «essa ha esattamente il significato che io le voglio dare, né più né meno» e davanti alle rimostranze di Alice che gli dice «Bisogna vedere se voi potete fare in modo che le parole indichino cose diverse» l'ammutolisce definitivamente dicendo «Bisogna vedere chi è che comanda ... ecco tutto» [14].

---

[13] Così A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto. Profili applicativi*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, VI, 4.

[14] L. CARROLL, *Through the looking-glass and what Alice found there*, trad. it. di T. GIGLIO, Milano, 1996, 203.

I VIZI (REALI E IMMAGINARI) DELLE LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA

di Michela Manetti

SOMMARIO: 1. L'ottimismo del Cammeo. – 2. Crisi del valore della certezza. – 3. *(Segue):* la giurisprudenza della Corte. – 4. La Corte costituzionale e i vizi «immaginari» delle leggi interpretative. – 5. *(Segue):* le apparenti eccezioni. – 6. Esigenze di adeguamento della legislazione e riserva di giurisdizione. – 7. Centralità del diritto alla tutela giurisdizionale. – 8. *(Segue):* le potenzialità della giurisprudenza costituzionale. – 9. *(Segue):* un *test* giudiziale per le leggi interpretative e retroattive.

1. *L'ottimismo del Cammeo*

A quasi cent'anni di distanza, lo studio dedicato dal Cammeo all'interpretazione autentica[1] appare estremamente moderno, nel suo disincanto: sia dal punto di vista dogmatico, in quanto afferma senz'altro il carattere innovativo della legge interpretativa[2], sia dal punto di vista costituzionalistico, perché riconosce in tale legge un tipico strumento di interferenza del potere politico nei procedimenti giurisdizionali.

Alla luce di questi elementi, il vizio che può affliggere la legge interpretativa è già chiaramente riconoscibile: si tratta di una figura unitaria, risultante però da una fattispecie complessa, nella quale la volontà del legislatore di condizionare l'esito di giudizi pendenti prende la forma specifica di un'innovazione normativa che si impone retroattivamente grazie alla autoqualificazione di interpretazione autentica.

Si noti che, nel contesto dell'ordinamento statutario, il prodursi di tale fattispecie rappresentava sicuramente una grave violazione delle regole costituzionali, perché scompaginava l'assetto dei poteri e indeboliva le garan-

[1] F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, IV, 305 ss.

[2] Anziché dichiarativo. In un punto (*ivi*, 337) l'Autore parla esplicitamente di abrogazione della legge interpretata.

zie dei singoli: anche se, come il Nostro deve ammettere, essa era destinata a mantenere un rilievo esclusivamente politico, come vizio di opportunità e non di legittimità della legge.

Al riguardo l'atteggiamento dell'illustre Autore non è però di rassegnata impotenza, bensì di ottimismo, e si compendia nella considerazione secondo la quale gli abusi cui si presta l'interpretazione autentica sono in realtà episodici, e non consentono di formulare un giudizio negativo sull'istituto[3].

Questo ottimismo non è certo dettato dal desiderio di giustificare uno stato di fatto che viene analizzato lucidamente, e criticato senza riserve. Esso si fonda piuttosto su precisi presupposti istituzionali, che nell'ordinamento statutario si facevano oggettivamente garanti della correttezza delle leggi interpretative[4].

A quel tempo infatti i requisiti dell'atto-legge, lungi dal costituire mere opzioni disponibili dal legislatore, erano incrollabilmente radicati nella separazione tra sfera pubblica e sfera privata, caratteristica dello Stato liberale.

Questa separazione non solo delimitava gli ambiti di intervento del potere pubblico, ma implicava altresì che – in tali ambiti – la sovranità spettasse alla legge in quanto dispensatrice, allo stesso tempo, di certezza e di eguaglianza. Le esigenze di prevedibilità-calcolabilità e le esigenze dell'eguaglianza formale erano infatti da considerarsi inseparabili, nell'ideologia della classe vittoriosa, ed acquistavano legittimazione universale grazie al richiamo ad un diritto di ragione nel quale la regola del comportamento umano non poteva che essere generale-astratta e insieme certa e stabile[5].

Le garanzie connesse a questa idea di legge trovavano poi il loro naturale compimento nel procedimento giurisdizionale, informato all'eguale-imparziale applicazione della legge, e destinato a sfociare nella certezza-stabilità definitiva, insuperabile, quasi metafisica del giudicato.

In questo senso la legalità dei rapporti tra Stato e cittadino era anche, inscindibilmente, sicurezza; la sovranità del Parlamento era incanalata in un alveo che la teneva lontana dai giudizi in corso e dal giudicato; e la sog-

---

[3] *Ibidem*, 320.

[4] L'Autore vi allude (*op. loc. cit.*) sottolineando che gli abusi in materia di interpretazione autentica hanno luogo «nei regimi assoluti o nei regimi rivoluzionari, ma non in un regime costituzionale ordinato».

[5] Lucidamente N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano 1979, 6 s.: «L'immutabilità è considerata il primo e fondamentale carattere di una legislazione civile: il discontinuo e il mutevole non soltanto alterano i calcoli e deludono le aspettative dei singoli, ma sono in contrasto con le leggi di natura, che hanno sancito, una volta per sempre, le prerogative dell'individuo». V. anche D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt am Main, 1991, 164, sulle caratteristiche di generalità, irretroattività e determinatezza (*Bestimmtheit)* della legge come presupposto della calcolabilità, caratteristica dello Stato di diritto.

gezione del giudice si rivolgeva alla legge-*ratio*, non al comando arbitrario del legislatore[6].

In definitiva, nel momento in cui il Cammeo scriveva, ritenere che la legge di interpretazione autentica provvedesse «al bisogno sociale della certezza e dell'uguaglianza»[7] non rappresentava una mistificazione. L'abuso di questa funzione era astrattamente ipotizzabile, ma irrilevante per la sua rarità prima che per la sua insindacabilità.

2. *Crisi del valore della certezza*

La situazione odierna è eguale e contraria a quella di cento anni fa. Il vizio delle leggi interpretative descritto dal Cammeo si verifica con una discreta frequenza, e si potrebbe anche sindacare come tale, se nel frattempo non fosse stato derubricato a fattispecie pressoché irrilevante per il diritto costituzionale.

Nei confronti del valore della certezza lo Stato costituzionale, invece di porsi a «coronamento» dello Stato di diritto (rendendo tra l'altro giustiziabili quei vizi delle leggi che nel secolo precedente potevano solo essere denunciati) ha infatti introdotto un principio antagonista, che legittima il superamento della separazione Stato-società in nome del perseguimento degli obbiettivi costituzionali, e che in particolare pone la continua e mutevole ricerca dell'eguaglianza-parità di trattamento in rotta di collisione con la stabilità-prevedibilità dell'assetto normativo.

La rottura con il passato è stata particolarmente netta nel nostro Paese[8]. Se il rispetto dei diritti quesiti era già stato travolto, in dottrina e in giurisprudenza, dalla dominante mentalità positivistica[9], l'entrata in vigore del-

---

[6] Sulla soggezione alla volontà obbiettiva della legge anziché alla volontà subiettiva del legislatore, e sulla stabilità della legge come presupposto dell'indipendenza del giudice nel XIX secolo v. C. SCHMITT, *La condizione giuridica della scienza europea* (1943-44), trad. it., 1996, Roma, 54 ss., 69.

[7] F. CAMMEO, *op. cit.*, 311.

[8] A differenza che in altri Paesi: v., per la Germania, *infra* nel testo e nota 21; per la Francia, I. FERRANTI, *Le leggi interpretative nella giurisprudenza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, 209 ss. Per la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che risente sul punto dell'influenza tedesca, v. L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998, 153 ss.

[9] Cfr. A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, 1, Torino, 1982, 234 ss., ove lucidamente si descrive l' evoluzione che ha condotto dapprima a ridurre il principio di irretroattività ad un problema di inter-

la Costituzione, e del suo programma di trasformazione sociale, è stata vissuta come una completa liberazione del legislatore dal vincolo (sia pur elastico) della irretroattività, in termini forse ancora più radicali che non dal vincolo della generalità-astrattezza [10].

In seguito, la prassi del legislatore repubblicano ha inverato nei termini più drammatici la weberiana alternativa tra eguaglianza e certezza, tra Stato di diritto e Stato di giustizia [11].

Le prestazioni di prevedibilità e sicurezza connesse alla forma della legge sono diventate meri ingredienti del discrezionale bilanciamento del legislatore, alla pari di altri principi o valori materiali, ed anzi spesso in posizione deteriore. Esse vengono costantemente surclassate non solo dalle necessità di perequazione della disciplina nel tempo, non solo dal principio di buon andamento dell'amministrazione, ma persino dalle esigenze di risanamento dei bilanci pubblici [12].

---

pretazione, da risolvere in base allo scopo perseguito dalla legge (donde l'ammissibilità della retroattività implicita), e in seguito a sostenere che l'applicazione della legge nuova ad un rapporto non esaurito è retroattività apparente (donde l'applicazione dello *jus superveniens* ai giudizi in corso). In quest'ultimo senso, traendone l'esplicita conclusione che la legge interpretativa «non è retroattiva affatto» (dal momento che se c'è giudizio pendente la situazione non può mai dirsi esaurita) v. F. SATTA, *Irretroattività degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, 1989.

[10] A cominciare da A.M. SANDULLI, *Il principio della irretroattività delle leggi e la Costituzione*, in *Foro amm.*, 1947, II, 73 ss., e da L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Foro amm.*, 1959, I, 946 ss. (che sostiene addirittura l'ammissibilità della iperretroattività implicita, ossia di leggi capaci di travolgere il giudicato pur in assenza di un'esplicita affermazione in tal senso da parte del legislatore). V., nello stesso senso, le considerazioni di M. CORSALE, *Certezza del diritto (profili teorici)*, in *Enc. giur.*, 1988, anche per il richiamo allo scetticismo mostrato da Hans Kelsen verso la certezza del diritto; nonché R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 62 ss., e *passim.*

In controtendenza la posizione di C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, I, 1, 458 ss.; di F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970; di R. QUADRI, *Applicazione della legge in generale*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile* Bologna-Roma, 1974, 170 ss., e, parzialmente, di G. GROTTANELLI DE SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970, 87 ss., che ritiene applicabile il principio di irretroattività solamente alle restrizioni dei diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione.

[11] Per la critica al carattere estremo di questa contrapposizione v. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, 6 ss.

[12] V., ad es. le leggi oggetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 91 del 1988 e n. 397 del 1994 (retroattive in quanto tese ad evitare disparità di trattamento nel tempo); della sent. n. 461 del 1994 (rivolta al passato per restaurare il buon andamento della p.a.); e infine delle sent. n. 455 del 1992 e n. 419 del 2000 (contenenti revoca di migliori tratta-

Da qualche tempo, forse per reazione a questi eccessi, e in sintonia con un certo *revival* dei valori della legalità [13], si possono cogliere in dottrina segni di ripensamento, come la riscoperta della proposta Calamandrei, tesa a costituzionalizzare l'inviolabilità del giudicato [14], o come la elaborazione di un «elementare principio di affidamento» [15] come eccezione alla tesi che rimette al legislatore di sacrificare le situazioni acquisite e persino coperte dal giudicato, purché la sua scelta sia ragionevole [16].

Ma si tratta di segnali ancora timidi e incerti.

3. (Segue): *la giurisprudenza della Corte*

La giurisprudenza della Corte, fin dalle origini, ha rispecchiato l'assetto dottrinale prevalente, legittimando la «caduta» della certezza ad elemento recessivo di un bilanciamento che è sindacabile solo sotto il profilo della ragionevolezza.

Dal trascorrere del tempo non scaturisce (più, come in passato) un principio attinente alla garanzia dei cittadini, ma un mero dato di fatto sprovvisto di significato specifico dal punto di vista costituzionale. In quanto tale esso può, nei limiti di ragionevolezza, o assurgere a causa di legittima differenziazione, o al contrario risultare irrilevante, e quindi giustificare sia una disciplina limitata al futuro sia una disciplina «bifronte», rivolta non solo al futuro ma anche al passato [17].

---

menti economici allo scopo rispettivamente di realizzare economie di bilancio, e di risanare l'ente Poste).

[13] Per una riproposizione dell'idea di Stato di diritto in termini adeguati alla complessità e mutevolezza delle società moderne v. J. HABERMAS, *op. cit*., 43 ss., 74 ss.

[14] A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990, 38. L'art. 104 del progetto di Costituzione, formulato da Piero Calamandrei, fu accantonato in sede di votazione finale.

[15] Così A. CERRI, *Di un'evidente lesione del principio di ragionevolezza ovvero dell'intollerabile contraddizione di un legislatore imprevidente in materia previdenziale*, in *Giur. cost.*, 1997, 2134 ss. E già ID., *Spunti in tema di retroattività della legge*, in *Foro it*., 1994, 177 ss. (sulla scorta della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale citata *infra*, alla nota 18).

[16] V. A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione*, in *Giur. cost*., 1975, 517 ss. Sulla riserva di funzione giurisdizionale v. *infra*, par. 6.

[17] Per giurisprudenza costante, la Corte ritiene che il fluire del tempo sia motivo sufficiente per differenziare le situazioni; allo stesso modo ritiene però che la disciplina legislativa possa essere retroattiva, senza bisogno di particolari giustificazioni. V. ad es. la sent. n.

Non deve trarre in inganno l'episodico richiamo della Corte alla «certezza come cardine della civile convivenza» [18], e neppure la dichiarazione di illegittimità che almeno in un caso ne è scaturita (peraltro con la consueta precisazione che *non* si tratta di un principio costituzionale, eccezion fatta per la materia penale). Le argomentazioni, se non il *decisum*, della sent. n. 155 del 1990 sembrano infatti risentire del fortissimo ma irrisolto conflitto politico che aveva dato origine alla legge impugnata, imprimendole alcuni tratti peculiari se non abnormi (ciò che del resto non è insolito nella materia delle comunicazioni di massa).

Com'è noto, si trattava del primo caso di applicazione della legge sull'editoria, relativo all'impugnazione da parte del Garante di alcuni negozi lesivi dei limiti massimi di concentrazione tra società editoriali. In barba all'azione promossa dalla parte pubblica, e alla realizzazione del principio del pluralismo già incorporata in una sentenza di primo grado, il legislatore era intervenuto per sanare i suddetti negozi; ma non avendo, date le circostanze, il coraggio di farlo esplicitamente, si era limitato ad elevare retroattivamente i suddetti limiti massimi. Contestualmente, per compensare (o forse per occultare ancor meglio alla pubblica opinione?) la discutibile operazione, il legislatore aveva introdotto una nozione più severa del collegamento tra imprese, sempre ai fini dei limiti di concentrazione – attribuendo peraltro a tale disposizione natura interpretativa e al tempo stesso sostitutiva –.

In sostanza, la legge dava l'impressione di essere guidata da due logiche diverse e contrapposte o, nella peggiore delle ipotesi, da una finalità apparente di tutela del pluralismo e da una finalità reale di sanatoria.

---

122 del 1980, dove si sostiene che i rapporti esauriti possono essere accomunati dal legislatore a quelli pendenti, e quindi essere incisi dalla nuova disciplina, ma potrebbero anche essere oggetto di una disciplina differenziata. Per una critica all'applicazione della ragionevolezza, che non sarebbe criterio idoneo a risolvere i problemi relativi al diritto intertemporale v. già G. GROTTANELLI DE SANTI, *Principio di retributività, eguaglianza, irretroattività*, in *Giur. cost*., 1971, 1477.

[18] Questo richiamo avveniva per la prima volta nella sent. n. 118 del 1957, ove la Corte avvalorava l'ammissibilità di leggi interpretative innovative (data l'inesistenza di un principio costituzionale di irretroattività), pur concedendo che «la certezza dei rapporti preteriti è uno dei cardini della tranquillità sociale». Per l'oscillante giurisprudenza della Corte in materia di certezza del diritto v. L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 4 ss.

Un'eccezione potrebbe essere costituita dalle pronunce facenti appello, da qualche tempo, alla «sicurezza giuridica, che è elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentt. nn. 349 del 1985, 39 del 1993, 390 del 1995 e 211 del 1997), ove la posizione più chiara e radicale assunta dalla Corte è dovuta alla speciale considerazione che reclamano le categorie più svantaggiate, come i pensionati, in ordine alla grave diminuzione dei loro introiti da parte del legislatore.

Se vi è mai stato un caso di sviamento della funzione legislativa, risultante *per tabulas*, era proprio questo. Ma sanzionarlo in quanto tale avrebbe significato additare il comportamento fraudolento del legislatore; per questo, credo, la Corte ha preferito agganciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate a formule più neutre ed astratte, pur sacrificando a tale scelta la coerenza dell'impianto argomentativo.

Per quanto riguarda in particolare l'attribuzione di efficacia retroattiva ai nuovi limiti massimi di concentrazione [19], l'ambiguità della motivazione sta in ciò, che la «certezza del diritto» cui la Corte fa appello attiene ad una sfera di interessi esclusivamente pubblici – come la stessa Corte ribadisce più volte – ed appare dunque sostanzialmente estranea al principio di garanzia dei privati, cui è storicamente collegata l'istanza di irretroattività della legge [20]. Detto principio di garanzia sarebbe stato del resto richiamato del tutto a sproposito, nel caso *de quo*, dal momento che la modifica introdotta era migliorativa della situazione dei privati.

La certezza fatta valere dalla Corte è dunque piuttosto un sinonimo di razionalità, di coerenza del legislatore nel perseguimento dei suoi fini, e va a sfociare pertanto nel consueto canone della ragionevolezza. Sul punto è palpabile la distanza siderale che separa la nostra dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, che com'è ben noto ha riconosciuto per tempo il valore della certezza/sicurezza, desumendolo dal principio dello Stato di diritto sancito nell'art. 20 della Legge Fondamentale.

Nell'affermare l'esistenza di un limite (sia pure non insuperabile) alla retroattività delle leggi, quella giurisprudenza è anche riuscita a precisare lo statuto delle leggi interpretative e delle leggi di sanatoria, ancorandolo a precisi presupposti di legittimità. Esse sono infatti legittimate ad intervenire soltanto per porre rimedio ad una situazione normativa confusa, derivante, rispettivamente, dall'ambiguità della legge da applicare, o dalla vigenza di atti pubblici viziati. In questi casi infatti la retroattività, lungi dal comprometterla, mira a restaurare la certezza del diritto [21].

---

[19] Per quel che riguarda invece la lesione, da parte della legge interpretativa, della sua funzione tipica (per il fatto di interpretare e insieme sostituire la previgente nozione di collegamento tra imprese) v. *infra*, par. 4.

[20] Sent. n. 155 del 1990, in *Giur. cost*., 1990, 962, ove si afferma l'inutilizzabilità del principio dell'affidamento « in quanto non trattasi di materia caratterizzata dalla libertà dell'iniziativa privata ma dal preminente interesse pubblico correlato al principio dell'art. 21 Cost.». Quest'affermazione appare del resto così oltranzista da confermare il carattere peculiare della pronuncia in esame, e la natura almeno in parte artificiosa delle sue argomentazioni.

[21] Sulla costante giurisprudenza del *BVG* in materia di retroattività v. ad es. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, XX ed., Heidelberg,

4. *La Corte costituzionale e i vizi «immaginari» delle leggi interpretative*

Per la Corte costituzionale, trincerata dietro la specialità dell'art. 25, 2° comma, Cost., lo *status* delle leggi interpretative non è più gravoso rispetto a quello delle leggi retroattive. Tutt'al contrario, le prime hanno incorporata una finalità benefica che fa presumere legittima la loro implicita retroattività: esse non potrebbero mai ledere la certezza del diritto, perché sono anzi dirette a restaurarla, fugando dubbi ed oscurità [22]. In tal modo, la condizione cui dovrebbe essere subordinata la legittimità della legge diviene un suo carattere naturale.

In contrario, non è possibile addurre i molti casi nei quali la Corte ha richiamato limiti e vizi specifici delle leggi interpretative, facendo intendere che queste sono vincolate a precisi presupposti di legittimità.

Si tratta delle ben note affermazioni che la Corte ha messo in campo sin dal lontano 1957, sostenendo da un lato che la legge interpretativa non deve essere mossa dall'intento di interferire nei giudizi in corso ovvero non deve sostituirsi al giudice nella decisione dei casi litigiosi; dall'altro, che tale legge può intervenire solo là dove c'è incertezza sul significato di una normativa – condizione trasformata più di recente nell'obbligo, per il legislatore, di scegliere uno dei significati compatibili con il testo interpretato – [23].

Prima che quest'ultima trasformazione avvenisse, si poteva pensare che l'abuso del potere di interpretazione autentica si riconducesse in definitiva a quell'unico vizio già individuato dal Cammeo: poiché può ben dirsi che là dove c'è incertezza sul significato della normativa, essa dipende dal fatto che i giudici sono perplessi o non si trovano d'accordo sull'interpretazione, *e quindi* l'intervento del legislatore non si può configurare come un'interferenza in decisioni già agganciate a solidi precedenti, ma come un supporto e una guida per le decisioni da assumere.

In pratica, si poteva pensare che l'unico vizio delle leggi interpretative fosse la lesione delle attribuzioni della giurisdizione (e tramite queste del

---

1995, 218. A questa posizione non è probabilmente estraneo il fatto che né in Germania né in Austria ha trovato a suo tempo applicazione l'istituto tipicamente rivoluzionario del *référé legislatif*: v. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da A. Cicu e F. Messineo, I, 2, Milano, 1980, 251 ss.

[22] Vedi ad es. la sent. n. 174 del 1998.

[23] Sulla giurisprudenza costituzionale e le sue contraddizioni v. spec. A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1995, 175 ss.; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Milano, 1997, *passim*; A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione autentica*, in *Studium juris*, 1997, 64 ss., cui si rinvia anche per l'analisi dettagliata delle sentenze e delle obbiezioni che esse suscitano.

diritto di azione e di difesa dei cittadini). Il progressivo e inarrestabile *self-restraint* della Corte ha condotto invece a configurare questo come un vizio impossibile a verificarsi, facendo cadere l'accento su quel criterio dell'innovatività, che già il Cammeo aveva definitivamente criticato.

Nelle sentenze della Corte sono dunque rimasti soltanto vizi immaginari, o meglio argomentazioni che possono essere usate a favore della legittimità della legge, e non viceversa: espedienti retorici che vengono messi fuori giuoco nel momento stesso in cui sono menzionati.

In primo luogo vengono in esame i vizi legati all'invasione nella sfera del potere giurisdizionale. Quando si lamenta che il legislatore si è sostituito al giudice nella decisione delle controversie, la Corte obbietta che per definizione la funzione legislativa si svolge su di un piano diverso da quella giurisdizionale, e non può pertanto insidiarla[24].

Quando, impostando lo stesso problema sotto un profilo più spiccatamente soggettivo, si denuncia il concreto intento del legislatore di interferire nei giudizi in corso, la Corte risponde che tale intento non è provato[25]; se poi esso risulta provato, obbietta che il legislatore aveva comunque di vista la disciplina generale della materia[26] (ovvero torna al primo modello argomentativo, basato sulle peculiarità della funzioni legislativa).

Riguardo all'intento di interferire, sembra dunque che la Corte richieda, per averne la prova, una vera legge-sentenza, che indichi nominativamente chi ha ragione e chi ha torto. Ma questa forse non sarebbe nemmeno una legge, bensì un atto abnorme e irriconoscibile[27].

Vengono poi in esame i vizi derivanti dalla mancanza dei presupposti che legittimerebbero l'adozione di una legge interpretativa.

Al principio, la Corte era incline a ritenere che questa fosse giustificata dall'esistenza di contrasti giurisprudenziali[28]; ma quando in seguito sono emerse situazioni nelle quali non esisteva una situazione di incertezza, perché si era formata giurisprudenza costante sull'interpretazione del diritto

---

[24] V., *ex plurimis*, la sent. n. 229 del 1999.

[25] Ad esempio nella sent. n. 155 del 1990 la Corte afferma che la pendenza di un'unica causa in ordine all'applicazione della legge non dimostra l'intento del legislatore di influenzarne il corso, e nella sent. n. 376 del 1995, in presenza di situazione analoga, sostiene che non è lecito fare illazioni sull'intento del legislatore.

[26] Cfr. la sent. n. 77 del 1964.

[27] Se infatti il legislatore pretendesse di adottare un atto con forma di sentenza, esso sarebbe in realtà irriconoscibile e privo di effetti. Per una riflessione di carattere generale sulla impossibilità di usurpare, se non materialmente, le funzioni di un altro potere cfr. A.M. SANDULLI, *I limiti di esistenza dell'atto amministrativo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, I, 139 ss.

[28] Cfr. la sent. n. 187 del 1981.

vigente, la Corte ha chiarito che l'incertezza può anche essere esclusivamente «soggettiva», ossia nascere dall'intento del legislatore di rovesciare un indirizzo giurisprudenziale sgradito[29].

Di conseguenza, se prima il legislatore doveva considerarsi vincolato a scegliere tra le diverse interpretazioni affermatesi nel diritto vivente[30], oggi egli può scegliere tra tutti i significati astrattamente compatibili con il testo interpretato.

Nasce così la tematica delle legge illegittima perché «falsamente interpretativa» [31], dove dalla tutela – sia pure implicita – dell'affidamento (che non può farsi valere ove vi sia oggettiva incertezza sul significato della legge) il registro scivola verso un terreno infido, svincolato da riscontri oggettivi.

Se infatti già al tempo di Cammeo la scelta di un significato compatibile con il testo non toglieva la novità della legge e quindi la violazione della certezza, a maggior ragione non la toglie oggi, quando il carattere creativo di qualsiasi atto interpretativo è riconosciuto, sia pure con accenti e intenzioni diversi, da parte di tutta la dottrina. In altre parole, come si può seriamente pretendere di fondare il sindacato della Corte sulla possibilità di escludere che un certo significato sia a fil di logica compatibile con un determinato testo, tenuto conto delle potenzialità normative virtualmente infinite che qualsiasi testo assume all'interno dell'ordinamento? [32]

La verità è che la Corte, pur avendo correttamente impostato il problema, è progressivamente arretrata dalle sue posizioni, riconoscendo nella materia dell'interpretazione autentica – così come in quella della retroattività – una vera e propria *political question* [33].

In tale contesto, l'insistenza sui possibili vizi delle leggi in esame si spiega verosimilmente come manifestazione d'intenti verso i giudici comuni, allo scopo di mantenere aperto il canale delle questioni di legittimità costituzionale.

---

[29] A partire dalla sent. n. 413 del 1988.

[30] … ovvero «tra i significati che il singolo poteva in precedenza ragionevolmente dare alla legge, tenendo conto dei canoni ermeneutici usati dalla giurisprudenza e dei suoi prevalenti orientamenti»: così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 1985, 57. Più restrittivo G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 93, che ritiene legittima solo l'interpretazione che potesse considerarsi chiara fin dall'inizio al destinatario in buona fede, ma esclusivamente nelle materie «dove esista un principio costituzionale di affidabilità».

[31] A partire dalla sent. n. 233 del 1988. Sul tema v. anche le osservazioni svolte *infra*, par. 5.

[32] Sull'impossibilità di distinguere tra legge interpretativa e legge innovativa v. già G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1964, 773, e M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, 1973, 928.

[33] Così R. Tarchi, nella relazione svolta in questo Seminario.

La Corte non ha infatti potuto sottovalutare il problema nascente da un'eventuale «ribellione» dei giudici alla sua giurisprudenza, che in sostanza attribuisce al legislatore la definizione unilaterale dei propri rapporti con il potere giurisdizionale.

Se ai tempi dell'imperante positivismo i giudici comuni erano disposti a riconoscere la retroattività implicita e a ritenere apparente la retroattività delle leggi interpretative (sollevando in entrambe i casi il legislatore dal compito, politicamente oneroso, di manifestarla) [34], oggi essi possono usare i medesimi strumenti concettuali per addivenire a risultati opposti. In particolare possono considerare il problema dell'efficacia delle leggi interpretative come una questione di interpretazione-applicazione della legge e non di legittimità costituzionale, *ergo* valutare volta per volta la portata effettivamente interpretativa della legge, e se del caso escluderla, negandone quindi la retroattività [35].

Allo stato, il richiamo ai vizi «immaginari» delle leggi interpretative da parte della Corte sembra dunque avere lo scopo di evitare questo rischio, ribadendo che la questione relativa alla natura interpretativa attiene alla conformità della legge a Costituzione, e può perciò essere affrontata soltanto in sede di sindacato accentrato di legittimità [36].

Ma quei vizi rimangono promesse non mantenute, nei confronti dei giudici *a quibus*, perché la Corte fa prevalere l'ideologia più obsoleta della funzione legislativa, come piena libertà del legislatore nell'individuare e correggere gli errori commessi dalle altre autorità: gli errori commessi dai giudici nell'applicazione della legge, attraverso le leggi interpretative; quelli causati dall'autorità amministrativa, con l'adozione di atti invalidi, attraverso le leggi di sanatoria [37].

In conclusione non si esagererebbe dicendo che il vizio delle leggi interpretative è per la Corte, come per il Cammeo a suo tempo, un vizio di mera opportunità politica, insindacabile da qualsiasi giudice.

---

[34] V. A. GIULIANI, *op. loc. cit*., *supra*, nota 9.

[35] Come avviene normalmente in Francia: v. I. FERRANTI, *op. loc. cit*., *supra*, nota 8.

[36] In questo senso esplicitamente A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, cit., 23. Il pericolo di una «ribellione» dei giudici nasce già in epoca pre-repubblicana con le tesi del Gabba e del Degni, e si concretizza oggi, episodicamente, nelle sentenze emanate in disapplicazione di leggi interpretative ritenute fraudolente: v. al riguardo i casi riportati da A. PUGIOTTO, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur. cost*., 1999, 2089 s., e da I. FERRANTI, *op. cit*., 224 ss.

[37] Secondo l'idea del *référé législatif*, infatti, il legislatore non può mai sbagliare; sono semmai l'amministrazione e/o il giudice a sbagliare, mal intendendo o violando la legge.

5. (Segue): *le apparenti eccezioni*

Le argomentazioni della Corte che prefigurano vizi della legge interpretativa assomigliano quindi, nei confronti del legislatore, a formule esorcistiche, destinate a scongiurare un pericolo che si sa di non poter combattere concretamente.

In effetti, le rare sentenze che hanno pronunziato l'illegittimità sulla base di quei vizi ne costituiscono applicazione più apparente che reale.

Esaminiamo, in primo luogo, il caso della sent. n. 155 del 1990 (nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità di una legge perché «falsamente interpretativa»)[38]. Esso non è in alcun modo generalizzabile (e di fatto non è stato fecondo), perché si basava sulla testuale, oggettiva e indiscutibile incompatibilità tra la dichiarazione del legislatore di voler interpretare una determinata disposizione, e la contemporanea dichiarazione di volerla sostituire. La Corte non ha dunque svolto nessun sindacato di compatibilità tra il significato prescelto e il testo interpretato, ma ha semplicemente preso atto della contraddizione del legislatore con se stesso, ovvero della sua assoluta irrazionalità.

La sentenza in esame non fornisce quindi nessuna riprova della funzionalità del criterio teso a colpire le leggi «falsamente interpretative». La critica già svolta al riguardo[39] va peraltro integrata con una considerazione di ordine sostanziale, relativa al fatto che tale criterio – ove anche fosse utilizzabile in modo non empirico e imprevedibile – si presenterebbe, nel merito, francamente sproporzionato.

Se infatti il vizio ipotizzato dalla Corte scaturisce dall'uso abusivo dell'auto-qualificazione di legge interpretativa, per sanzionarlo basterebbe la sostituzione di tale etichetta con quella di legge retroattiva. Una simile sentenza di incostituzionalità «sostitutiva» sarebbe infatti sufficiente a smascherare l'intento del legislatore, frustrando il suo desiderio di celare l'effettiva portata innovativa della disciplina, senza peraltro privare di efficacia, nemmeno in parte, una legge che non presenti altri autonomi profili di incostituzionalità.

Sotto questo profilo la radicale pronuncia di illegittimità costituzionale contenuta nella sent. n. 155 del 1990 mi sembra, ancora oggi, eccessiva, se viene presa alla lettera e isolata dal peculiarissimo contesto in cui è nata[40].

---

[38] Sulla parte relativa alla violazione del principio di certezza del diritto v. *supra*, par. 3.

[39] V. *supra*, par. 4.

[40] V. al riguardo le osservazioni critiche già svolte in M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1990, 966.

Vanno poi esaminate le due pronunzie che hanno sanzionato, rispettivamente, l'estinzione dei giudizi in corso e la perdita di efficacia delle sentenze non ancora passate in giudicato (sent. n. 123 del 1987), e il divieto di dare esecuzione alle sentenze passate in giudicato (sent. n. 374 del 2000)[41]. Neanche queste si possono considerare applicazione dei principi proclamati dalla Corte in materia di leggi interpretative, per la fondamentale ragione che esse non hanno ad oggetto la disciplina interpretativa, ma altre e distinte misure, dotate di individualità autonoma, sebbene in posizione servente rispetto all'interpretazione autentica[42].

Si trattava di casi nei quali il legislatore, anziché fidare nell'immediata applicazione della disciplina interpretativa ai giudizi in corso, aveva disposto d'ufficio la chiusura di tutto il contenzioso, ritenendolo inutile, dal momento che il diritto fatto valere in giudizio era stato dichiarato insussistente. Ciò che la Corte ha ritenuto lesivo del diritto alla tutela giurisdizionale e dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale[43].

Queste sentenze rivestono una particolare importanza, per il fatto di porre un argine ad altra giurisprudenza costituzionale che ha manifestato invece scarsa considerazione per i valori del giudizio e del giudicato[44]. Come vedremo più avanti[45], esse possono rappresentare un solido punto di partenza per ricostruire un limite effettivo all'abuso del potere di interpretazione autentica, a condizione però di superare l'intrinseca ambiguità che le caratterizza.

Esse prestano invero al principio di certezza, come si è riflesso «nel prisma dell'accertamento giudiziale», un'osservanza del tutto formalistica: il giudice costituzionale, pur pronunziando l'illegittimità, dà infatti per scontato che il diritto sostanziale oggetto dei giudizi già dichiarati estinti sarà comunque sottoposto retroattivamente alla disciplina contenuta nella legge

---

[41] Sulla prima v., se vuoi, M. MANETTI, *Trattamento economico dei magistrati e legge interpretativa*, in *Giur. cost.*, 1987, 880 ss.; sulla seconda A. PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le colonne d'Ercole del giudicato*, in *Giur. cost.*, 2000, 2662 ss.

[42] La legge interpretativa, per la sua formulazione, ha sempre vocazione astratta (anche se solo apparente) e non è necessariamente accompagnata da disposizioni che estinguono i giudizi in corso, o i giudicati (disposizioni che hanno invece esplicitamente natura concreta o personale). Tuttavia, come vedremo *infra*, par. 8, la prima implica un rischio di lesione del diritto alla tutela giurisdizionale non minore delle seconde.

[43] Così la sent. n. 374 del 2000; nella sent. n. 123 del 1987 l'incostituzionalità era pronunciata solo per violazione del diritto alla tutela giurisdizionale.

[44] Al riguardo v. per tutti A. PUGIOTTO, *op. ult. cit.*

[45] V. *infra*, par. 8.

interpretativa, e che pur dopo l'esecuzione del giudicato, le somme così ottenute saranno legittimamente «riassorbite» in base alla previsione della legge sopraggiunta [46].

In altre parole, pur tenendo fermi il procedimento giurisdizionale e il giudicato, ne è tollerato il sostanziale svuotamento, e la perdita del vantaggio che il diritto d'azione è mirato ad assicurare, allo scopo di consentire la perequazione tra coloro che avevano agito o ottenuto il giudicato e il resto della categoria (ancora parità di trattamento *versus* certezza).

Facendo salva la disciplina interpretativa, la Corte si limita dunque (paradossalmente) a sanzionare quelle disposizioni accessorie che miravano soltanto a far cessare un contenzioso divenuto inutile per gli interessati, e che quindi portavano risparmio di tempo e di denaro.

6. *Esigenze di adeguamento della legislazione e riserva di giurisdizione*

Con il suo progressivo *self-restraint* la Corte mostra accondiscendenza o adesione ad un *trend* istituzionale che se da un punto di vista generalissimo si collega alla natura dello Stato costituzionale, come forma politica che supera il riferimento al concetto materiale di legge, nell'immediata attualità sembra soddisfare specificamente l'esigenza politico-istituzionale volta a configurare forme di legislazione mai conchiusa, sempre aperta a correzioni e aggiustamenti – in funzione di miriadi di circostanze che il legislatore non può o non vuole prendere immediatamente in considerazione, ma che neanche vuole escludere dal suo orizzonte –.

Per i motivi più diversi, che vanno dall'evoluzione tecnologica alle necessità di rinegoziazione, il legislatore ammette sempre più spesso di essere in grado di produrre solo una disciplina a breve termine, che avrà bisogno di essere emendata e rivista: come avviene tipicamente nelle leggi a scadenza predeterminata dell'esperienza statunitense, o nelle deleghe di correzione e integrazione che costellano molte nostre leggi di riforma.

In questo senso, anche la legge interpretativa potrebbe essere vista co-

[46] Più precisamente, nel caso della sent. n. 123 del 1987, questo esito si rivela in una pronuncia resa nel prosieguo dello stesso contenzioso (sent. n. 413 del 1988), che dichiara legittimo il riassorbimento delle somme ottenute in base ai giudizi giunti a termine in forza della precedente sentenza di incostituzionalità; nel caso della sent. n. 374 del 2000 è invece la stessa Corte a precisare che, dopo l'esecuzione del giudicato, le somme così ottenute saranno legittimamente «riassorbite» in base alla previsione della nuova legge.

me una (necessaria) correzione di scelte precedenti, nell'ambito di una legislazione in perpetuo assestamento[47].

Rimane il fatto che il legislatore, quando ricorre all'interpretazione autentica, non avverte preventivamente della instabilità della disciplina, o del rischio di errori e di future correzioni, ma si autoassolve *a posteriori* da qualsiasi errore, cancellandolo fin dall'inizio. Tipico in questo senso è il fenomeno degenerativo per cui gli aumenti o indennità concessi spensieratamente ad una categoria vengono revocati *ex tunc*, attraverso una disposizione interpretativa, nella legge finanziaria degli anni successivi.

Tipico potrebbe essere anche il caso, che oggi si discute, di una correzione retroattiva alla c.d. legge anti-usura del 1996, allo scopo di sanare la posizione delle banche che hanno continuato ad applicare tassi superiori[48].

Sembra così che al valore della stabilità-prevedibilità si sia sostituito non tanto quello della mutevolezza-adeguatezza, ma addirittura della precarietà legislativa: che da scelta razionale la legge sia trascesa a mero esperimento.

E se la tutela dell'affidamento è rimessa, salvo eccezioni, alla discrezionalità legislativa[49], bisogna tuttavia chiedersi se essa non possa divenire costituzionalmente rilevante quando la situazione sostanziale sia «coperta» da una tutela processuale in atto, o addirittura già conclusa. In pratica, pur ammettendo che il legislatore non sia vincolato a tenere fermo nulla di ciò che ha stabilito, si potrebbe ritenere che egli non sia più libero di ripensarci, quando della sua promessa si sia fatto garante il giudice.

Il problema è stato tematizzato nei termini della riserva di giurisdizione, ma non ha dato finora esiti tangibili.

Molta dottrina si appella alla separazione dei poteri, come principio costituzionale incrollabile nei confronti della giurisdizione, desumendone non solo l'intangibilità del giudicato[50], ma anche la c.d. riserva di sentenza,

---

[47] In questo senso G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, 102 ss., e ID., in questo volume.

[48] È ormai giurisprudenza costante che il legislatore possa peggiorare il trattamento economico assicurato per l'innanzi. Questo principio non è invero mai stato contestato, anche perché nella comune convinzione si riferiva a peggioramenti validi solo per il futuro, e non retroattivi; così come, parlando di limiti alle leggi di incentivazione, si è sempre discusso della possibilità di revocare o ridurre *de futuro* i vantaggi promessi, e non certo di richiedere la restituzione di quelli già ottenuti.

[49] V. *supra*, par. 3.

[50] V. per tutti G. SILVESTRI, *Poteri dello stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, 1985, 702.

In contrario altra dottrina nega autonoma rilevanza ai principi di autonomia e indipendenza della magistratura, ritenendo che la loro portata garantistica si esaurisca nell'applicazione, da parte del giudice, della legge democraticamente approvata e rispettosa del

o divieto per il legislatore di sostituirsi al giudice [51]. Ciò nonostante non si può fare a meno di notare che alla battaglia fatta per la riserva di amministrazione, come garanzia di imparzialità, non si sia accompagnata una battaglia per la riserva di giurisdizione, che risponde alla stessa *ratio* e che anzi è l'ultima spiaggia sulla quale difendere tale *ratio* [52]. Anche la dottrina meglio intenzionata riconosce infatti la difficoltà di individuare uno spazio proprio della funzione giurisdizionale [53].

Il problema, evidentemente, sta nel fatto che quella funzione è sempre stata intesa come soggetta *in toto* alla legge; sicché nessuno si spinge a contestare al legislatore il potere di porre una nuova normativa, anche se essa ha per effetto di travolgere i giudizi in corso e persino i giudicati (e anche se questo era l'unico scopo ricercato dal legislatore).

L'unico caso nel quale una parte della dottrina rinviene una (illegittima) legge-sentenza si riferisce ad una legge provvedimento che abbia ad oggetto esclusivo l'incisione nei giudizi in corso o la caducazione dei giudicati, senza dettare contemporaneamente una nuova disciplina di carattere generale [54]. E tuttavia questo rimane un caso di scuola [55], dato che il legislatore

---

principio di eguaglianza; di conseguenza, è negata anche qualsiasi specifica tutela costituzionale al giudicato: cfr. A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, 1990; ID., *Brevi note su leggi autoapplicative, valore di legge regionale e principio di divisione dei poteri*, in *Le Regioni*, 1992, 1044 ss.; ID., *Spunti*, cit. Molto scettica è anche la posizione di V. ANGIOLINI, *Giurisdizione (riserva di)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, 1991. Possibilista riguardo alla tutela del giudicato, ma in forza del diritto alla tutela giurisdizionale e non della riserva di giurisdizione è R. TARCHI, *op. cit.*, 429 ss., 442.

[51] A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali*, in *Studi Segni* IV, Milano, 1966, 257 s.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1249 s.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino, 1979, 246.

[52] V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., Padova, 1984, II, 73 s.

[53] Cfr. S. BARTOLE, *A proposito della riserva della funzione giurisdizionale*, in *Studium juris*, 1995, 157 ss. L'Autore ritiene intangibile il giudicato anche da parte di una legge che ridisciplini *ex novo* la materia (a differenza della dottrina riportata alla nota successiva), ma ritiene comunque insoddisfacente tale limite, in vista della tutela della funzione giurisdizionale.

[54] A.M. SANDULLI, *Il principio*, cit., 85; G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, cit., 786 ss. e ID., *Sanatoria ope legis di atti invalidi*, ivi, 1963, 1259, ritiene che anche in presenza di uno scopo illegittimo, che risulti dai lavori preparatori, ciò che conta è come la legge si presenta obbiettivamente, ossia se essa è espressa in termini generali; da scrutinare sarebbero pertanto solo le leggi formulate in termini personali. Nella stessa ottica G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., 45, ritiene illegittime solo le leggi che siano rivolte a caducare le sentenze passate in giudicato, senza contestualmente modificare il diritto sul quale queste si basavano.

[55] In questo senso anche N. ZANON, *La legge di sanatoria non è onnipotente: un'am-*

può facilmente ottenere lo stesso effetto, e andare esente da sanzione, formulando la disciplina in termini generali, quand'anche tali termini fossero praticamente insuscettibili di applicazione al di fuori dei casi avuti espressamente di mira.

Al riguardo l'unico che ammette esplicitamente la sua insoddisfazione è Costantino Mortati, là dove sottolinea che la legge diretta a porre una nuova normativa di carattere generale ha sui giudizi in corso o sui giudicati, se ve ne sono, lo stesso effetto che avrebbe la legge-provvedimento diretta unicamente ad influenzarli[56]. Nel suo pensiero si affaccia invero la possibilità, finora rigettata dalla dottrina e dalla Corte, di scindere l'efficacia normativa generale della legge dall'efficacia che essa esplica sui procedimenti pendenti o conclusi, in modo da bloccare le velleità fraudolente del legislatore.

In sintonia con questa posizione, e con la tesi generalmente accettata, che estende il divieto di retroattività alle regole sulla pre-costituzione del giudice, autorevole dottrina ha sostenuto che cambiare le regole sostanziali del giudizio mentre questo è pendente equivale a cambiare il giudice, e a violare pertanto gli artt. 25 e 24 Cost.[57]

La riserva di giurisdizione si aggancia così alla garanzia costituzionale del diritto di agire in giudizio, e supera le secche su cui si è incagliata, almeno nella considerazione prevalente, la riserva di amministrazione, per il fatto di non trovare nella Costituzione l'esplicita garanzia del giusto procedimento.

7. *Centralità del diritto alla tutela giurisdizionale*

Prende forma in tal modo l'idea che lo Stato costituzionale, nel dissolvere irrimediabilmente alcune garanzie di certezza e prevedibilità legate

---

missione importante in nome del «giusto procedimento» e degli artt. 24 e 113 Cost., in *Giur. cost*., 1998, 1652, nota 3.

[56] C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 118 s. La prassi delle leggi apparentemente generali è stigmatizzata da C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 Cost.*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 55 nota 81. E. FORSTHOFF, *Le leggi provvedimento*, (1955) (trad. it.), in *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, 106 s., sottolinea che nel verificare la lesione della riserva di giurisdizione non ci si può arrestare alla struttura formale della legge, e ricorda l'esempio della legge tedesca del 13 dicembre 1934, formulata in termini generali ma destinata ad incidere su di un'unica causa.

[57] A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisioni con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, in *Quaderni di Nomos*, n. 1, 1989, 120 ss. Per l'Autore, *ivi*, 123, il diritto al giudice naturale, *ex* art. 25 Cost., significa (anche) diritto ad un giudice che «giudica senza che siano state apportate modificazioni al tessuto normativo, con artificiose immutazioni *ex post*».

all'idea ottocentesca di legge, ne implichi tuttavia un recupero sotto altre forme, in connessione con l'istanza di completa e inesauribile garanzia dei diritti.

Se è vero che tale garanzia si nutre in modo essenziale della tutela giurisdizionale (che assurge a principio supremo nel nostro ordinamento, e che non può, in quanto tale, essere privata di senso), è necessario immaginare nella funzione giurisdizionale la capacità di opporre, entro certi limiti, un argine alle scelte del legislatore.

Perpetuare l'ideologia del *référé législatif*, dalla quale discende la necessità di considerare come «errori» del giudice le interpretazioni sgradite al legislatore, significa invece sottoporre il giudice (e il cittadino che gli si è rivolto) alla spada di Damocle dei continui ripensamenti del legislatore, a dispetto delle garanzie di autonomia e indipendenza che la Costituzione appresta all'esercizio della giurisdizione.

Questo è invero un atteggiamento tanto più paradossale, dal momento che sulla scorta di quelle garanzie i giudici hanno acquisito un ruolo di enorme rilievo: un ruolo che permette al singolo organo giurisdizionale di presentarsi come «potere dello Stato», e di svolgere le proprie battaglie in prima persona, ma che non produce nessuna protezione supplementare nei confronti dei cittadini che si rivolgono alla giustizia (quasi fosse un privilegio fine a se stesso).

In contrario, una parte della dottrina, nell'ottica di una separazione dei poteri non alla francese ma «all'americana», nella quale il giudice è non solo *bouche de la loi* ma anche *de la Constitution* ha sottolineato da tempo la necessità di rafforzare la posizione del giudiziario, proprio per compensare lo strapotere del legislatore[58].

Ebbene, rafforzare tale posizione (in vista della garanzia delle situazioni soggettive individuali) non può significare altro che immunizzare i giudizi pendenti e a maggior ragione quelli conclusi dal contrario ripensamento del legislatore, ove sia chiaramente rivolto a danneggiare i diritti azionati e/o riconosciuti nel procedimento giurisdizionale.

La *tête de chapitre* costituzionale non sarebbe in tal caso un introvabile principio di irretroattività o di certezza delle situazioni preterite, ma il diritto alla tutela giurisdizionale, inteso come diritto a non vedere vanificato in corso d'opera o addirittura dopo il giudicato il procedimento di concretizzazione della volontà dell'ordinamento che si svolge con le garanzie della giurisdizione.

---

[58] V. per tutti M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984, 9 ss. e 43 ss. Con le stesse argomentazioni, più di recente G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria*, Torino, 1993, 15 ss.

A questo fine la riflessione di Mortati[59] andrebbe sviluppata non nella prospettiva – rivelatasi impraticabile – dell'eccesso di potere legislativo, bensì in vista della possibilità di scindere, all'interno delle leggi in esame (interpretative o retroattive che siano: da questo punto di vista non fa nessuna differenza) la generale disciplina rivolta al futuro come al passato, dalla specifica clausola riguardante le situazioni «coperte» dalla giurisdizione.

Queste ultime, in quanto contraddistinte dalla specifica garanzia dell'art. 24 Cost., non potrebbero essere accomunate indiscriminatamente con tutte le altre: come osserva lucidamente Alberto Predieri, la legge che intervenga a modificare le regole del giudizio quando esso è già in corso spiega la sua efficacia rispetto ad una situazione che non è più quella originaria, perché è intervenuto il fatto-domanda e (eventualmente) il fatto-sentenza[60].

In altre parole, la legge che non tenesse conto della specificità di tali situazioni – ovviamente, laddove ne ricorrano – sarebbe illegittima nella parte in cui si riferisce ad esse.

Al riguardo non si potrebbe opporre l'impossibilità di distinguere due diverse sfere di operatività all'interno di ciò che appare come un unico precetto[61]: è infatti ormai fuori discussione la possibilità di «separare» dalla portata normativa di una disposizione, ove questa sia formulata in modo troppo ampio, quella categoria di situazioni che andrebbe trattata in modo differenziato. E tale separazione – secondo la tesi che qui si sostiene – sarebbe giustificata, dal punto di vista del diritto costituzionale, dalla diversità nascente *ex* art. 24 Cost. tra tutte le situazioni riguardate dalla legge, e quelle che si trovano in pendenza di giudizio.

Si noti, inoltre, che ciò non implicherebbe l'obbligo per il legislatore di estendere a tutta la categoria lo stesso trattamento assicurato a coloro che hanno agito in giudizio, come normalmente si ritiene. Le disuguaglianze che necessariamente discenderebbero dall'applicazione di questo criterio – da considerare un principio di civiltà giuridica paragonabile al *ne bis in idem* – debbono infatti ritenersi razionalmente giustificabili, perché non è identica la situazione di chi ha già azionato il suo diritto, e ha ottenuto una sentenza (anche se non definitiva) rispetto alla situazione di chi non ha assunto nessuna iniziativa[62].

---

[59] V. *supra*, par. 4, nota 56.

[60] A. PREDIERI, *op. cit.*, 123.

[61] Così G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica*, cit., 778.

[62] Al contrario per A. CERRI, *Brevi note su leggi autoapplicative*, cit., 1045, sarebbe ingiustificato proteggere solo coloro che hanno agito rispetto a tutti gli altri, che mantengono comunque il diritto di agire nei termini di prescrizione.

Accettando questo punto di vista si rovescerebbe il percorso argomentativo del giudizio di costituzionalità: anziché andare alla ricerca di un intento fraudolento, impossibile da provare, la Corte dovrebbe estrapolare il «frammento di norma» rivolto ai giudizi in corso, e valutare la congruità del trattamento ad essi riservato.

8. (Segue): *le potenzialità della giurisprudenza costituzionale*

L'ipotesi di sindacato or ora formulata parrà tanto meno irrealistica, se si considera che la giurisprudenza della Corte contiene già tutti gli argomenti necessari, sia pure mescolati con troppe *idées reçues* sulla funzione legislativa.

Innanzi tutto, essa ha affermato che «l'ammissibilità di leggi a contenuto concreto incontra un limite specifico nel rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso» [63], tutelando dunque la riserva di giurisdizione non solo con riguardo a leggi dirette appositamente a caducare i giudicati – come ritiene la maggioranza della dottrina [64], – ma anche a qualsiasi legge concreta che metta in discussione non solo le sentenze definitive, ma anche le cause pendenti.

Spingendosi più oltre, la Corte ha altresì ammesso che una disposizione diretta a caducare i giudicati o ad estinguere i giudizi in corso possa essere illegittima, benché sia collegata ad una disciplina di carattere generale.

Questa affermazione, che si evince dalla già citata sent. n. 123 del 1987 e testualmente dalla sent. n. 374 del 2000, apre la strada alla possibilità di sindacare la parte o l'efficacia della legge che riguarda le situazioni già azionate, nonostante la sua appartenenza ad una disciplina di carattere generale.

Come abbiamo già notato [65], il problema di queste sentenze è piuttosto che esse pongono dei presupposti cui non viene dato uno sviluppo coerente, sicché la tutela del diritto di azione si rivela, negli esiti, priva di contenuti, e fine a se stessa.

---

[63] Sent. n. 346 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, 2777. Le potenzialità di questa pronuncia in ordine al sindacato da svolgere, in generale, sulle leggi retroattive sono messe in luce da F. SORRENTINO, *Garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e leggi provvedimento*, ivi, 2781. Contraria a questi sviluppi è invece l'opinione di A. CERRI, *Brevi note su leggi autoapplicative*, cit., 1044 ss.

[64] V. gli Autori citati *supra*, alle note 53 e 54.

[65] V. supra, par. 5, *in fine*.

Ma la Corte – e siamo qui al terzo passo avanti rispetto alla dottrina – ha reso sul punto anche pronunce che si ispirano ad una *ratio* diversa, e tale da prefigurare un *test* giudiziale adeguato alle esigenze di garanzia del diritto tutelato dall'art. 24 Cost.

Risalendo in particolare alla sent. n. 185 del 1981, si può notare che la Corte, lungi dal prestare un ossequio solo formale a tale diritto, aveva ritenuto che esso potesse essere sacrificato, e che quindi i giudizi potessero essere estinti, solo a condizione che il legislatore avesse soddisfatto, attraverso la nuova disciplina introdotta, le pretese fatte valere in tali giudizi [66].

Il rigetto della questione di costituzionalità dipendeva dunque in questo caso dalla natura (integralmente) satisfattiva della nuova disciplina, la quale rendeva non solo formalmente ma anche sostanzialmente inutile la prosecuzione dei processi.

Nella successiva sent. n. 123 del 1987 la Corte sembrava voler dare seguito a questo precedente, adducendo a motivo dell'accoglimento la natura non satisfattiva della disciplina introdotta contestualmente all'estinzione dei giudizi; ma con la sent. n. 413 del 1988 smentiva questa motivazione, e si acquietava nel rispetto formalistico del diritto di azione, perdendo di vista le motivazioni originarie del suo ragionamento.

Più di recente, la Corte ha però ripreso il filo di quel ragionamento, sostenendo che le disposizioni di estinzione dei giudizi in corso vanno valutate in base al «grado di realizzazione» accordato in via legislativa alla pretesa azionata, e che la legge sopravvenuta non deve ritenersi illegittima allorché essa «abbia soddisfatto, anche se non integralmente, le ragioni fatte valere nei giudizi dei quali imponeva l'estinzione» (sent. n. 103 del 1995 e n. 310 del 2000) [67].

Questa argomentazione rispecchia perfettamente l'idea originaria contenuta nella sent. n. 185 del 1981, con la sola correzione derivante dal fatto che la soddisfazione accordata al diritto azionato deve essere sufficiente o «ragionevole», e non necessariamente integrale.

---

[66] Sent. n. 185 del 1981, in *Giur. cost*., 1981, 1383.

[67] La frase citata è contenuta nella sent. n. 103 del 1995, in *Giur. cost*., 1995, 856. La successiva sent. n. 310 del 2000 ha ritenuto legittima l'estinzione dei giudizi pendenti a condizione che la nuova disciplina del diritto adottata contestualmente dal legislatore «non si traduca in una sostanziale vanificazione del diritto di azione ma realizzi nella misura e modalità compatibili con le circostanze, ragionevolmente apprezzate dal legislatore, le pretese fatte valere dagli interessati» Nella specie è stato espresso un giudizio di sufficienza in ordine a tale realizzazione, tenuto conto della palese eccezionalità della situazione, caratterizzata dalla congiuntura economica sfavorevole e dalla ingente entità delle pretese fatte valere dagli attori.

Con tale correzione, che si può senz'altro condividere, il principio così enunciato acquista una portata generale, e sembra applicabile a tutti i casi nei quali il legislatore, nel modificare retroattivamente (o nell'interpretare autenticamente) la disciplina previgente, disponga l'estinzione dei giudizi già instaurati allo scopo di ottenere l'applicazione di tale disciplina [68].

In tali casi non deve dunque ritenersi decisiva la tutela formale del diritto di azione, bensì la conservazione (sia pure non integrale, ma congrua) del vantaggio sostanziale cui esso poteva condurre o aveva condotto.

9. (Segue): *un* test *giudiziale per le leggi interpretative e retroattive*

Una volta liberata dall'idea preconcetta della legislazione come funzione superiore e mai tangente alla giurisdizione, la posizione della Corte appare suscettibile, ai nostri fini, di notevoli sviluppi.

Il *test* applicabile alle leggi interpretative e retroattive, nella parte in cui riguardano le cause pendenti o già definite, sembra invero consistere nel congruo «grado di realizzazione» che la nuova disciplina riconosce alle pretese fatte valere in giudizio, da valutare secondo ragionevolezza.

Per giungere a questa conclusione basta fare un ultimo passo, sistematizzando le premesse poste dalla ricordata giurisprudenza costituzionale. In particolare, si tratta di rilevare che non esiste una differenza sostanziale tra i casi (cui quella giurisprudenza si riferisce) nei quali il legislatore dispone autonomamente, accanto all'interpretazione autentica, o alla disposizione retroattiva, l'estinzione dei giudizi in corso, e i casi nei quali invece il legislatore fida semplicemente nell'applicazione della nuova disciplina ai giudizi stessi come *jus superveniens*.

Dal punto di vista formale, l'autonoma previsione che ha ad oggetto le cause pendenti prende invero le sembianze del provvedimento, e svela chiaramente l'intento perseguito dal legislatore; intento che invece rimane celato nel secondo caso, confondendosi con gli effetti generali della disciplina.

---

[68] Per contraddire la portata generale del suddetto principio si potrebbe invero osservare che la particolare attenzione della Corte, nei due casi ricordati, derivava dal fatto che era in questione un affidamento «rinforzato», in quanto si trattava di far rispettare i diritti nascenti dal giudicato costituzionale (sia pur rimessi in qualche misura alla discrezionalità legislativa, in quanto sanciti con sentenze «additive di principio»). Ma la Corte non fa parola di questa circostanza, e individua esplicitamente i suoi precedenti nelle sentt. n. 185 del 1981 e n. 123 del 1987, che non riguardavano affatto diritti dotati di tali peculiari garanzie.

Dal punto di vista sostanziale non vi è però alcuna differenza tra le due ipotesi: anzi la prima è più opportuna e corretta, dal momento che fa risparmiare al cittadino tempo e denaro[69]. È pertanto paradossale che il legislatore venga sanzionato nel primo caso, solo in virtù del fatto che ha previsto esplicitamente ciò che poteva tacere, e vada indenne da censura nel secondo.

L'estrapolazione e l'autonoma configurazione degli effetti che la legge volta al passato produce sui giudizi pendenti o conclusi (beninteso, ove ve ne siano) consentirebbe appunto di evitare questo paradosso; e il parametro del sindacato dovrebbe consistere, come negli altri casi, nella ragionevole soddisfazione delle pretese vantate dagli attori in base al diritto *quo ante*.

Se infatti estinguere i giudizi in corso senza assicurare nel contempo una soddisfazione ragionevolmente paragonabile a quella cercata dagli attori è da ritenere incostituzionale, lo stesso dovrebbe dirsi di una nuova disciplina che consenta bensì di proseguire i giudizi, ma escluda che essi possano condurre ad ottenere quella soddisfazione – rispettando formalmente, ma non nella sostanza, il diritto garantito dall'art. 24 Cost. –.

[69] Nella stessa ottica A. PUGIOTTO, *op. ult. cit.*, rileva che il legislatore è punito per la sua sincerità.

LEGGI INTERPRETATIVE E FUNZIONE GIURISDIZIONALE

di Andrea Pugiotto

SOMMARIO: 1. La giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra leggi di interpretazione autentica e funzione giurisdizionale. – 1.1. L'interpretazione autentica legislativa, *in sé*, non configura una interferenza nella funzione giurisdizionale. Gli argomenti addotti nella giurisprudenza costituzionale. – 1.2. Le figure sintomatiche di una possibile interferenza rintracciabili nella giurisprudenza costituzionale ed il loro differente significato sul piano dell'autonomia della magistratura. – 1.3. L'ambiguità o il superamento di tali figure sintomatiche e la loro sostanziale inoperatività: *a)* il fragile limite della cosa giudicata. – 1.4. *b)* l'intenzione del legislatore di interferire nei giudizi pendenti e la sua prova impossibile. – 1.5. *c)* il rovesciamento di un diritto vivente non condiviso, da limite a giustificazione del ricorso a leggi interpretative. – 1.6. Le (rare) ipotesi di incostituzionalità per interferenza nella funzione giurisdizionale come casi di cattivo uso dell'esegesi legislativa. Una visione *giacobina* dei rapporti tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. – 2. L'altra faccia dell'interpretazione autentica legislativa. – 2.1. Le ragioni di politica del diritto che inducono a superare gli approdi della giurisprudenza costituzionale: l'interpretazione autentica legislativa come problema di allocazione di potere. – 2.2. Il pericolo della prevalenza per principio di una giustizia *legislativa* sulla giustizia giudiziaria. – 2.3. L'alterazione della separazione tra potere legislativo e potere giudiziario e le sue ricadute sul piano della tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive di libertà. – 2.4. L'interpretazione autentica legislativa come rappresentazione delle idee di «diritto» e di «interpretazione giuridica» assunte nell'ordinamento giuridico. – 3. Una diversa lettura dei rapporti tra legislatore-interprete e giudice-interprete. – 3.1. Le ragioni logico-giuridiche che inducono a criticare gli approdi della giurisprudenza costituzionale. – 3.2. Una visione *anglosassone* dei rapporti tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. La lettura *in negativo* del principio di subordnazione del giudice alla legge. – 3.3. Solipsismo teorico e realismo pratico. – 3.4. Ipotesi di leggi interpretative interferenti con la funzione giurisdizionale (a prescindere dalla loro natura provvedimentale o generale e astratta). – 4. Un rimedio alternativo: il conflitto di attribuzioni contro legge interpretativa per menomazione del potere giurisdizionale. – 4.1. I suoi vantaggi. – 4.2. Un rimedio *mai* praticato. I due ostacoli da superare: il profilo oggettivo del conflitto e il vizio deducibile. – 4.3. Il (falso) problema dell'ammissibilità di conflitti da atto legislativo: la travagliata giurisprudenza costituzionale in tema fino alla *svolta* della sent. n. 457 del 1999. – 4.4. Una eccezione ingiustificata: l'obbligo per i giudici di ricorrere al rimedio dell'impugnativa incidentale contro la legge invasiva della loro competenza. – 4.5. Le storture processuali che ne conseguono. – 4.6. Quale vizio può essere imputato alla legge interpretativa oggetto di ricorso? Il *vicolo cieco* dell'eccesso di potere legislativo. La violazione della riserva di giurisdizione in senso stretto, *ex* artt. 13, 14, 15 e 21 Cost., come limite insufficiente. – 4.7. Il vizio di incompetenza assoluta quale limite *esterno* alla funzione legislativa. – 4.8. Ci sarà un giudice a *Berlino*?

1. *La giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra leggi di interpretazione autentica e funzione giurisdizionale*

1.1. *L'interpretazione autentica legislativa,* in sé, *non configura una interferenza nella funzione giurisdizionale. Gli argomenti addotti nella giurisprudenza costituzionale*

Il vero, naturale destinatario di un intervento legislativo di interpretazione autentica è l'autorità giudiziaria: la legge interpretativa, infatti, non si rivolge ai soggetti della fattispecie disciplinata dalla legge interpretata, bensì al giudice in quanto applicatore di quella legge. Il profilo del rapporto tra leggi interpretative e funzione giurisdizionale, dunque, ha una sua innegabile centralità. Eppure la mia relazione parrebbe priva di oggetto, stando almeno alla giurisprudenza costituzionale, monolitica nell'escludere a priori una qualsiasi interferenza tra funzione legislativa di interpretazione autentica e funzione giurisdizionale: «La facoltà del legislatore di porre una "data" interpretazione è espressione indubbia della potestà normativa ad esso spettante e, come tale, sottoposta alle limitazioni previste dalla Costituzione: il suo esercizio non può considerarsi, di per sé, lesivo della sfera riservata al potere giudiziario. L'indicazione di un dato significato della norma incide sul precetto, alla struttura del quale concorre la legge interpretativa. La disposizione, così definita, costituisce la materia dell'esame devoluto all'autorità giudiziaria»[1].

Più analiticamente, sono essenzialmente tre le ragioni elaborate dalla Corte costituzionale – e con costanza riproposte nella sua giurisprudenza – che fondano questa presa di posizione.

La prima esclude che le attribuzioni del potere giudiziario siano vulnerate da un intervento di esegesi legislativa, facendo leva sulla differenza di piani in cui agiscono legislatore e giudice: «L'uno su quello suo proprio, introducendo nell'ordinamento un *quid novi* che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato ad un precedente atto legislativo, l'altro applicando al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole d'ermeneutica»[2].

A tale ragione si correla strettamente la seconda, che esclude il monopolio dell'autorità giudiziaria nell'attività di interpretazione del diritto og-

---

[1] Sent. n. 6 del 1988.

[2] Sent. n. 155 del 1988. La collocazione dell'operato del legislatore-interprete sul piano delle fonti e non dell'interpretazione-applicazione è argomento ripreso esplicitamente anche in altre decisioni: nn. 455 del 1992, 39 del 1993, 263 e 397 del 1994; 15, 88, 94, 311 e 451 del 1995, 386 del 1996 e 229 del 1999.

gettivo. Secondo la Corte «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 relativamente a piani diversi, in quanto mentre l'interpretazione del legislatore interviene sul piano generale ed astratto del significato delle fonti normative, quella del giudice opera sul piano particolare come premessa per l'applicazione concreta della norma alla singola fattispecie sottoposta al suo esame»[3].

Ovviamente il tribunale costituzionale sa bene che, pur nella diversità dei piani, l'attività del legislatore-interprete interseca – condizionandola – l'attività del giudice, ma esclude, attraverso un sottile distinguo, una qualche indebita interferenza sullo specifico potere spettante all'autorità giudiziaria. A suo modo di vedere, infatti, «la legge interpretativa, pur interferendo necessariamente nella sfera del potere giudiziario, non incide sul principio della divisione dei poteri dal momento che essa agisce sul piano astratto delle fonti normative, e determina una indiretta incidenza generale su tutti i giudizi, presenti o futuri, senza far venir meno la *potestas iudicandi*, bensì semplicemente ridefinendo il modello di decisione cui l'esercizio di detta potestà deve attenersi» [4].

Collocato l'intervento del legislatore-interprete nell'ambito delle fonti del diritto; ricondotta l'attività ermeneutica (anche) nell'alveo della funzione legislativa; esclusa ogni menomazione della *potestas iudicandi* giacché la legge interpretativa si ferma alla superficie della tipologia decisoria: alla fine, non resta spazio alcuno per interrogarsi sulla compatibilità tra interpretazione autentica legislativa e funzione giurisdizionale. Le due attività si intrecciano ma non si toccano, procedono affiancate eppure si incrociano, ma senza interferire l'una con l'altra: siamo – a me pare – in presenza di un paradosso, una sorta di trasposizione, in ambito giuridico, delle note *convergenze parallele* di antica memoria.

1.2. *Le figure sintomatiche di una possibile interferenza rintracciabili nella giurisprudenza costituzionale ed il loro differente significato sul piano dell'autonomia della magistratura*

Restano esclusi da questa generalizzata assoluzione solamente i casi in cui il legislatore-interprete abusa della sua funzione, facendo così cattivo uso di

---

[3] Sent. n. 311 del 1995. Egualmente eloquenti sono le decisioni nn. 6 del 1988 e 39 del 1993.

[4] Sent. n. 397 del 1994. Ma si vedano anche, nello stesso senso, le decisioni nn. 402 del 1993, 240 del 1994, 15 del 1995, 229 del 1999.

un potere la cui ammissibilità è comunque fuori discussione. Su questo piano la Corte costituzionale sembra concedere qualcosa. Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, sono rintracciabili alcune figure sintomatiche di un cattivo uso dell'esegesi legislativa, la cui presenza rivelerebbe una eventuale interferenza del legislatore-interprete nella funzione giurisdizionale.

Così se, in generale, una legge interpretativa non rappresenta, in quanto tale, una interferenza nella sfera del potere giudiziario, «è certo comunque che non può essere considerata lesiva di tale sfera una legge interpretativa *che rispetti i giudicati*»[5]: l'eventuale travolgimento di rapporti oramai definiti, dunque, rappresenterebbe un significativo indizio di uso distorto della interpretazione autentica legislativa. Analogamente, la circostanza che da una legge interpretativa «derivi ai giudici l'obbligo di applicarla in relazione a rapporti sorti nel passato, e magari conclusi (ma non definiti)», non implica affatto un'interferenza illegittima nella funzione giurisdizionale, se «la legge non appaia mossa dall'*intento di influire sui giudizi in corso*»[6]. Infine, sia pure con notevole intermittenza, la Corte ha talvolta assunto quale indizio di abuso il ricorso all'interpretazione autentica legislativa in funzione *antagonista al diritto vivente*, cioè «quando non ricorrano quei casi in cui la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisprudenziale»[7].

Vedremo più avanti come e perché, nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, queste tre figure sintomatiche siano oramai condannate ad una sostanziale inoperatività. Qui, invece, preme segnalare l'ambiguità concettuale che si cela dietro un loro uso promiscuo, quasi fossero equivalenti nei loro significati di fondo sul piano della garanzia dell'autonomia della magistratura[8]. Includere il giudicato tra i limiti invalicabili dal legislatore-interprete significa rafforzare la posizione di indipendenza del *singolo* giudice rispetto al legislatore. Viceversa, il divieto di un intento del legislatore di interferire nei procedimenti pendenti,

---

[5] Sent. n. 118 del 1957. Vedi anche, tra le tante, le decisioni nn. 167 del 1996, 413 del 1988, 155 del 1990; 253, 402 e 469 del 1992; 6, 263 e 397 del 1994; 15 e 94 del 1995.

[6] Sent. n. 118 del 1957. L'esclusione di una *intentio legislatoris* specificamente orientata ad influire nei processi pendenti ritorna anche, ad esempio, nelle decisioni nn. 77 del 1964, 195 del 1982, 155 del 1990, 480 del 1992, 402 del 1993, 397 del 1994, 15 e 94 del 1995.

[7] Sent. n. 187 del 1981. Ne sono una conferma implicita i casi in cui la Corte giustifica l'intervento del legislatore interprete con la sussistenza di un dubbio ermeneutico relativo alla disposizione interpretata autenticamente: cfr., ad esempio, le decisioni nn. 6 e 91 del 1988, 455 del 1992 e 229 del 1999.

[8] Cfr. M. MANETTI, *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1984, I, 2344-2345.

sganciando l'indipendenza del giudiziario dal rispetto della cosa giudicata, finisce così per allargarne la tutela almeno a *tutti i giudizi in corso*. La garanzia di autonomia dei giudici rispetto al legislatore è massima, invece, se correlata al divieto di leggi interpretative contrastanti con l'orientamento giurisprudenziale consolidato: ad esserne tutelate, in tal modo, sarebbero non i soli giudizi pendenti ma addirittura *tutte le fattispecie* disciplinate dalla legge interpretata.

Anche questa sovrapposizione concettuale, in ultima analisi, finisce per rivelare l'episodicità di simili confini, frutto più di affermazioni estemporanee che di una vera razionalizzazione nei rapporti tra legislativo e giudiziario.

1.3. *L'ambiguità o il superamento di tali figure sintomatiche e la loro sostanziale inoperatività:* a) *il fragile limite della cosa giudicata*

A tale episodicità va ad aggiungersi anche la natura incerta o il progressivo superamento di tali figure sintomatiche nella stessa giurisprudenza della Corte.

Si muova, innanzitutto, dal limite della cosa giudicata. Più volte è stato segnalato come la giurisprudenza costituzionale contenga affermazioni di segno contrario, capaci di ridimensionare l'idoneità del giudicato a fungere da limite insuperabile per la retroattività (reale o naturale) delle leggi d'interpretazione autentica, in linea peraltro con il rifiuto dell'Assemblea costituente a sancirne l'intangibilità anche da parte del potere legislativo[9]. Se a ciò si aggiunge che solamente una volta il giudice costituzionale ha annullato una legge interpretativa per aver valicato tale confine, «non è affatto chiaro se, almeno da questo punto di vista, il potere giudiziario abbia una sfera di competenza difendibile nei confronti di quello legislativo»[10].

Ma, al di là delle oscillazioni della Corte costituzionale, è proprio sul piano teorico generale che il limite del giudicato finisce per non rivelarsi ir-

---

[9] Nonostante il diverso avviso di autorevoli costituenti: cfr. la relazione di Piero Calamandrei alla Commissione Forti (in G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, 604). Per un'ampia ricostruzione – dottrinale e giurisprudenziale – sull'istituto del giudicato quale limite alla retroattività legislativa, si rinvia a R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 429-452, con conclusioni non contrarie al suo superamento, in linea con la maggioranza della letteratura costituzionalistica.

[10] A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica della legge*, Milano, 1997, 169. Il riferimento implicito fatto nel testo è alla recentissima sent. n. 374 del 2000, in *Giur. cost*., 2000, 2656 ss., con note di A. PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le «colonne d'Ercole» del giudicato*, ivi, 2662 ss. e E. LIBONE, *Corte costituzionale e tutela della* res *indicata tra illusione e realtà*, ivi, 4387 ss.

resistibile a fronte di una interpretazione autentica legislativa, qualunque sia la lettura che di essa si intende dare.

Seguendo la teoria della natura imperativa dell'interpretazione autentica, la legge interpretativa è un atto legislativo sempre innovativo dell'ordinamento, munito di una implicita retroattività, capace di imporre la norma voluta perché posta con la forma e la forza di legge. Ora, anche la dottrina più esigente [11] in tema di rispetto dell'autorità di giudicato distingue tra una disposizione di legge che, a ordinamento giuridico immutato, proclama il venir meno di uno o più giudicati e la disposizione legislativa che innova retroattivamente l'ordinamento con conseguente perdita di efficacia di uno o più giudicati. E sostiene che solo nel primo caso si consuma una violazione del principio di separazione dei poteri: non anche nel secondo, dove il travolgimento della cosa giudicata è solo un effetto indiretto, un riflesso fisiologico della modifica del comando legislativo su cui quel giudicato poggiava. Ma, se così è, allora la legge interpretativa – operando sul piano generale ed astratto delle fonti ed innovando il diritto oggettivo – può sempre legittimamente produrre effetti (indiretti) su decisioni ormai definitive. E, comunque, il legislatore-interprete sarà sempre sufficientemente accorto nel formulare in termini di generalità e astrattezza il proprio intervento, mascherando agevolmente l'intenzione di travolgere uno specifico giudicato.

Il risultato finale non cambia se dell'esegesi legislativa si dà una differente lettura: quella, cioè, che vede nella legge interpretativa l'esercizio di una attività ermeneutica mirante alla dichiarazione del vero significato della legge interpretata, un semplice atto di conoscenza della precedente manifestazione di volontà normativa, privo dunque di capacità innovativa dell'ordinamento. In tale diversa prospettiva, il superamento del limite del giudicato addirittura si impone come necessaria conseguenza logica: lungi dal violare il principio della separazione dei poteri, la rimessa in discussione di provvedimenti giurisdizionali definitivi si porrebbe come giustificata correzione di un errore interpretativo-applicativo commesso dai giudici, non più opinabile perché acclarato oggettivamente e per tutti [12].

---

[11] Cfr., ad esempio, A.M. SANDULLI**,** *Il principio di non retroattività delle leggi e la Costituzione*, in *Foro amm.*, 1947, II, 1, 85.

[12] Sul punto, più analiticamente, G. MARZANO, *L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti fra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Milano, 1955, 179; A. PUGIOTTO, *L'irresistibile* «ultrattività» *della legge interpretata autenticamente*, in *Giur. cost.*, 1998, 204-1205.

1.4. b) *l'intenzione del legislatore di interferire nei giudizi pendenti e la sua prova impossibile*

Quanto alla *intentio legislatoris* di interferire deliberatamente su giudizi ancora in corso, diventa davvero arduo capire quando ciò accada. Non aiuta la distinzione tra legge interpretativa a vocazione astratta e legge interpretativa che intendesse operare in concreto [13], perché circoscrive le ipotesi di cattivo uso dell'esegesi legislativa a improbabili casi di scuola [14], mandandola invece assolta in tutti gli altri: la legge d'interpretazione autentica, di regola, ha infatti un contenuto normativo generale che la rende «ontologicamente inidonea ad interferire con l'esercizio della giurisdizione» [15].

Del resto, come potrebbe dimostrarsi l'esistenza di un simile intento extraistituzionale? Anche nei casi più eclatanti di evidente interferenza su specifici giudizi in corso, la Corte costituzionale è arrivata a negarla affermando «che non si può escludere *a priori* l'esistenza di altri analoghi procedimenti e che, comunque, un'eventuale declaratoria di illegittimità, con l'incidere negativamente sulla legge denunciata, sarebbe pur sempre suscettibile di più larghi coinvolgimenti» [16]. L'assenza di un obbligo di motivazione per gli atti legislativi, il valore solamente sussidiario dei relativi lavori preparatori, rappresentano un ulteriore ostacolo, unitamente al tasso di concretezza del sindacato incidentale che induce la Corte a pronunciarsi sulla norma vivente (e non sulla disposizione per il suo significato originario imputabile al legislatore storico).

Ciò che si richiede al giudice, in buona sostanza, è molto simile ad una prova impossibile: l'evocazione di una legge interpretativa intenzionalmente diretta ad incidere su giudizi pendenti, più che una figura sintomatica

---

[13] La distinzione è invece valorizzata, ad esempio, da G. ZAGREBELESKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 92-94.

[14] Così G. TARZIA, *Leggi interpretative e garanzia della giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1993, 950-951.

[15] Secondo quanto più volte affermato dalla Corte di cassazione (cfr. R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro it.*, 1988, I, 1355 e nota 64).

[16] È quanto si legge nella sent. n. 195 del 1982, in riferimento alla quale A. LENER, *L'eccesso di potere legislativo e la Corte costituzionale oggi*, in *Foro it.*, 1982, I, 2693, chiosa – non a torto – che «è difficile immaginare l'ipotesi opposta: occorrerebbe che il legislatore intervenisse dettando al giudice la decisione per quel solo caso, e lasciandogli la libertà di decidere gli altri secondo la sua interpretazione della legge precedente, oppure che la legge precedente regolasse il solo caso sottoposto a giudizio».

finisce così per rivelarsi una «formula esorcistica» destinata «a scongiurare un pericolo più che a combatterlo concretamente» [17].

1.5 c) *il rovesciamento di un diritto vivente non condiviso, da limite a giustificazione del ricorso a leggi interpretative*

Resta l'ultima delle figure sintomatiche, il ricorso alla legge interpretativa per rovesciare un orientamento giurisprudenziale consolidato: tra tutte, certamente la più recessiva.

Da tempo, infatti, la Corte costituzionale riconosce che «non è di per sé contrastante con precetti costituzionali, ancorché in assenza di pronunce discordanti, una legge d'interpretazione: il legislatore, infatti, concorrendo scelte politico-discrezionali coerenti, può imporre determinati significati a precedenti norme» [18]. Più in generale, oramai radicato è l'indirizzo della Corte costituzionale che esclude la necessità di presupposti giustificativi per il legittimo ricorso all'esegesi legislativa, per cui «l'esistenza di interpretazioni giudiziali discordanti, costituendo un dato estrinseco alla legge interpretativa e al suo contenuto, non può considerarsi un presupposto indispensabile di legittimità dell'intervento del legislatore [interprete]»; tutt'al più «il contrasto interpretativo può costituire un indice di riconoscimento della legge come interpretativa» [19].

Non desta sorpresa, allora, che mai la Corte abbia annullato una legge di interpretazione autentica «il cui unico addebito fosse quello di aver voluto imporre a quella anteriore un significato contrastante con un risalente, univoco, indirizzo ermeneutico dei giudici» [20]. Oggi, al contrario, si riconosce come pacifica la possibilità di ricorrere all'esegesi legislativa per rovesciare un diritto vivente politicamente sgradito, in linea con quell'orientamento dottrinale che, proprio in presenza di una giurisprudenza non condivisa dal legislatore, indicava come rimedio l'emanazione di leggi interpretative [21].

---

[17] Così icasticamente M. MANETTI, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in questo stesso volume. Sulla difficoltà a provare l'intento del legislatore-interprete concordano G. BERTI, *Interpretazione autentica come volontà legislativa*, in *Corr. Giur.*, 1990, 591; V. KURKDJIAN, *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere nei confronti del legislatore*, in *Dir. soc.*, 1991, 253.

[18] Sent. n. 283 del 1989.

[19] Sent. n. 123 del 1988.

[20] G. MELIS, *Note sull'interpretazione autentica dell'art. 36*-bis *del D.P.R. n. 600 del 1973 ad opera dell'art. 28, legge 27 dicembre 1997, n. 449*, in *Rass. trib.*, 1998, 28.

[21] Cfr. A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Mila-

La prospettiva risulta, così, del tutto capovolta: da sintomo di un cattivo uso a giustificazione – tra le più frequenti – per un legittimo ricorso alla funzione legislativa d'interpretazione autentica.

1.6. *Le (rare) ipotesi di incostituzionalità per interferenza nella funzione giurisdizionale come casi di cattivo uso dell'esegesi legislativa. Una visione* giacobina *dei rapporti tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale*

In un tale contesto, è inevitabile che la sanzione dell'incostituzionalità, per interferenza con la funzione giurisdizionale, sia evento raro nella giurisprudenza costituzionale. Essa è scattata quando il legislatore-interprete non si è limitato a dare al giudice il materiale legislativo in base al quale pronunciare la decisione di merito, bensì gli ha imposto *direttamente* una *specifica* decisione di merito. Si tratta di poche sentenze: salvo omissioni, le nn. 123 del 1987, 321 del 1998, 374 del 2000[22].

Un simile orientamento, però, ridimensiona l'intero problema dell'interpretazione autentica legislativa in relazione alla funzione giurisdizionale: non è in gioco – se mai lo è stata – l'ammissibilità di leggi interpretative ma solo la modalità del loro impiego. Modalità d'impiego cui la giurisprudenza costituzionale fin qui raccontata garantisce una libertà d'azione davvero invidiabile: la legge interpretativa che regola una situazione pregressa non sindaca l'operato di un giudice, ma costituisce la legge alla quale il giudice è soggetto; non gli sottrae alcuna controversia, ma si limita a fornire all'autorità giudiziaria il diritto da applicare.

Questa è la regola. La sistematicità con cui viene applicata dal Tribunale costituzionale indurrebbe alla resa, riducendo così le interferenze del legislatore interprete sull'attività del giudice ad un tema «affascinante da un punto di vista accademico, ma privo di rilevanza concre-

---

no, 1961, 1007. Per la prospettiva esattamente opposta cfr., ad esempio, F. PIERANDREI, *Ancora sul conflitto fra il Governo legislatore provvisorio e il potere giudiziario*, in *Giur. it.*, 1947, I, 346-347.

[22] Ma non sono mancate decisioni processuali di inammissibilità che – alla dottrina – sono parse strumentali all'obiettivo di salvare disposizioni interpretative fortemente sospettate di intenzionale interferenza su giudizi pendenti. Esemplare, in tal senso, la n. 195 del 1982: cfr. L. CARLASSARRE, *Le «questioni inammissibili» e la loro riproposizione*, in *Giur. cost.*, 1984, I, 749; F. MODUGNO, *Ancora sulla mancata determinazione del* thema decidendum *e sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1982, I, 2072 ss.; M. ZINGALES, *Ancora in tema di interpretazioni autentiche: il caso della legge 27 marzo 1980 n. 112, sulla natura giuridica dei patronati*, in *Foro amm.*, 1981, I, 1012 ss.

ta»[23]. Ne esce, alla fine, un rapporto tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale registrato su coordinate di stampo *giacobino*, secondo le quali la sovranità della legge è traduzione della preminenza dell'Assemblea rappresentativa nei confronti di ogni altro potere (compreso quello giudiziario) e dove «soggezione alla legge significa insomma dovere incondizionato di applicare ogni tipo di legge: e dunque anche le leggi interpretative»[24].

2. *L'altra faccia dell'interpretazione autentica legislativa*

2.1. *Le ragioni di politica del diritto che inducono a superare gli approdi della giurisprudenza costituzionale: l'interpretazione autentica legislativa come problema di allocazione di potere*

Prima e più ancora di ragioni strettamente logico-giuridiche, esistono motivi squisitamente di politica del diritto che inducono al dissenso rispetto alla giurisprudenza largamente assolutoria della Corte costituzionale.

Il nodo di fondo sotteso alla problematica delle leggi interpretative – come ho già segnalato altrove[25] – è principalmente un problema di allocazione di potere: la posta in palio è il controllo da parte del legislatore dei risultati ermeneutici della giurisprudenza e la sua pretesa di vincolare i

---

[23] G. PORCARO, *Non è stabilito a pena di decadenza il termine ordinatorio* ex *art. 36*-bis, in *Corr. trib.*, 1999, 137.

[24] R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, 127-128. Nella ricostruzione di tale Autore (*passim*, ma spec. 94, 97-98, 100 e 108) il 2° comma, art. 101, Cost., istituisce una subordinazione della funzione giurisdizionale alla sovranità popolare e richiederebbe l'attivazione di forme di controllo e di sanzione da parte degli organi legislativi sull'esercizio della giurisdizione. In mancanza di queste, il rispetto del principio della subordinazione del giudice alla legge (fatta eccezione per i solo controlli di legittimità interni al potere giurisdizionale) verrebbe altrimenti abbandonato alla soggettiva fedeltà del singolo giudice all'atto legislativo.

Tale impostazione *giacobina* è confermata da Guastini in molti altri luoghi, con argomenti identici: ID., *Il giudice e la legge. Questioni di interpretazione dell'art. 101 Cost.*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, I, Padova, 1995, 836 e 844; ID., *Art. 101*, in R. GUASTINI, A. PIZZORUSSO, *La magistratura* (t. I), *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), Bologna-Roma, 1994, *passim* (spec. 166, 169, 171-172 e 177).

[25] A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium juris*, 1997, 64.

giudici, ora per allora, al fine di limitarne il potere di interpretazione del diritto oggettivo.

In effetti, l'interpretazione autentica legislativa rappresenta il mezzo più efficace per sottoporre davvero il giudice (non alla legge, bensì) alla volontà del legislatore ed ai suoi *desiderata.* Esso permette, in primo luogo, di rimediare alla progressiva emarginazione dell'*intentio legislatoris* tra i criteri cui l'operatore giuridico deve servirsi nell'interpretazione della legge: ridotta la volontà del legislatore ad un ruolo ermeneutico comprimario attraverso una marginalizzazione del ricorso ai lavori parlamentari, la tendenza dei giudici è quella di valorizzare su tutti il criterio letterale e – tramite questo – la ricerca della *intentio legis*, sempre meno indentificata con lo scopo perseguito dal legislatore storico e sempre più individuata autonomamente[26]. In un simile contesto, al legislatore non resta che tentare di imporre *ope legis* la propria volontà ricorrendo allo strumento dell'interpretazione autentica.

Dunque una rivalsa, che ha ottime *chances* di riuscita non solo per la forza vincolante della legge interpretativa in quanto legge, ma soprattutto per l'efficacia *ex tunc* comunemente riconosciutale. Attraverso l'arma della retroattività, infatti, il legislatore interprete è in grado di rimettere in discussione quanto già deciso per via giurisdizionale, incidendo su tutte le situazioni sostanziali e processuali non ancora esaurite ma anche – come si è visto – oramai definitivamente chiuse. Una rivincita che non è però giocata ad armi pari: la naturale retroattività delle leggi d'interpretazione infatti può agevolmente celare, dietro lo schermo formale della interpretazione autentica, interventi legislativi finalizzati, in concreto, ad interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale e capaci di decidere l'esito o addirittura la stessa instaurazione di uno o più processi.

Facile, dunque, è capire l'aperta ostilità dei giudici (specie di merito) nei confronti di uno strumento legislativo il più delle volte riconducibile allo scopo «di paralizzare l'applicazione della legge conseguente ad una interpretazione che al Parlamento non va bene, o perché la considera un tradimento, o perché ha cambiato idea, arrivando a sostituire un'altra inter-

[26] È soprattutto l'evoluzione che il sistema inglese ha conosciuto in ordine al rapporto tra lavori preparatori e interpretazione letterale a dimostrare come quest'ultima finisca per essere funzionale alla massima valorizzazione della libertà ermeneutica dei giudici: «Il divieto di citazioni degli *Hausard* (cioè degli atti parlamentari) nato per assicurare protezione ai *Commons*, ha portato alla declamazione dell'interpretazione letterale, senza ricorso all'intento soggettivo del legislatore, e semmai alla considerazione dello scopo della norma in senso oggettivo, identificato con la ricostruzione del senso della lettera della legge» (P.G. MONATERI, *Interpretazione del diritto*, in *Dig. IV*, *Sez. civ.*, X, Torino 1993, 50).

pretazione a quella corrente»[27]. Questa è la prospettiva generale, davanti alla quale non ha allora senso interrogarsi se l'interpretazione autentica legislativa sia davvero ostile all'attività interpretativo-applicativa dei giudici: la verità è che il legislatore-interprete si muove *proprio perché* ci sono in corso processi (sui quali vuole intervenire) o ci sono state sentenze (che intende riformare).

2.2. *Il pericolo della prevalenza per principio di una giustizia* legislativa *sulla giustizia giudiziaria*

Ora, rassegnarsi alla certa prevalenza del legislatore (interprete) sul giudice (interprete) a me pare atteggiamento pericoloso, perché avalla alcune conseguenze di sistema davvero preoccupanti.

La prima, certamente la più perniciosa, è l'assestarsi di «una sorta di preminenza per principio di una giustizia del legislatore» sulla giustizia giudiziaria[28]. Una giustizia legislativa di stampo politico, che implica la diminuita indipendenza dei giudici, data l'intromissione del Parlamento o del Governo nelle definizioni di cause attraverso l'interpretazione comandata; dove all'applicazione di principi stabili e coerenti di diritto si sostituiscono criteri di opportunità politica, variabili con il variare dei casi; connotata dall'influenza dei partiti sulle controversie giudiziarie; costruita attorno ad una opzione interpretativa che, proprio perché imposta, non è mai giusta, rispondendo a finalità che trascendono la soluzione giuridica della lite; frutto di una decisione politica di maggioranza, e dunque priva dei connotati di imparzialità ed oggettività propri della definizione ermeneutica giurisdizionale[29].

È una giustizia alternativa, di cui – non a caso – si fanno di volta in volta parte diligente il potere politico o l'interesse corporativo. Il primo «se ne serve con disinvolta duttilità in vista di una generica finalità di "sanatoria" in rapporto alle più varie esigenze, man mano che queste si presentano»[30].

---

[27] A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisione con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, in *Quaderni Nomos*, n. 1, 1989, 88.

[28] Come rileva, con felice intuizione, G. BERTI, *Interpretazione autentica*, cit., 592.

[29] Facendo così sintesi delle preoccupazioni espresse già a suo tempo da F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, IV, 320, e più recentemente da G. BERTI, *Interpretazione autentica*, cit., 592.

[30] M. DE CRISTOFARO, *Commento alla legge 16 dicembre 1980, n. 858*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1981, 290.

Il secondo, davanti ad una legge aperta a più significati, tenta dapprima il ricorso al giudice e poi, andata a vuoto la via giurisdizionale, bussa con successo alle porte del legislatore-interprete, in ciò certamente agevolato dalla attuale configurazione concertativa del procedimento legislativo [31].

L'inverarsi di una simile giustizia legislativa va ben aldilà dell'alterazione di una geometrica ripartizione di competenze tra poteri (che pure c'è ed è grave, come si dirà a breve). È che la lesione o l'amputazione della funzione giurisdizionale si traduce sempre in una denegata giustizia a danno del cittadino che ha adito il giudice a tutela di un proprio diritto: la legge interpretativa che travolge il giudicato, che spossessa il giudice naturale della sua competenza, che interferisce nei giudizi pendenti mutandone il corso, è soprattutto annichilimento della tutela di un diritto fondamentale. Qui davvero l'intelaiatura dello Stato di diritto rivela una trama unitaria che collega tra loro tutti i suoi elementi costitutivi, cosicché il *vulnus* arrecato alla divisione dei poteri finisce inevitabilmente per ripercuotersi sul piano della garanzia dei diritti, cui quel principio è servente. *Tout se tient*.

2.3. *L'alterazione della separazione tra potere legislativo e potere giudiziario e le sue ricadute sul piano della tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive di libertà*

Dietro il tema dell'interpretazione autentica legislativa – è la seconda correlata conseguenza di sistema – si manifesta dunque il più generale problema di una grave alterazione «del corretto equilibrio tra i poteri dello Stato nell'esercizio delle funzioni loro delegate» [32]. La conflittualità che si manifesta tra legislativo e giudiziario assume connotati che (nel lin-

---

[31] Per una corrosiva descrizione del processo formativo delle c.d. leggi-accordo, la cui formulazione, ambigua perché compromissoria, rappresenta il troncone sul quale andrà poi ad innestarsi la successiva legge interpretativa, cfr. A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisione*, cit., 81 ss. Va peraltro segnalato come tutto ciò ha ripercussioni sul piano dei rimedi giurisdizionali: trattandosi di leggi interpretative contrattate «i cui effetti non sono contestati (anzi sono auspicati) dai destinatari» (così G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, 42), il carattere tendenzialmente provvedimentale di quelle si salda con gli interessi di questi, creando così le condizioni perché non vi siano occasioni di impugnative incidentali. Se a ciò si unisce la tendenza della Corte costituzionale, quando è adita, a mandare assolte le leggi interpretative, è davvero difficile parlare di una tutela giurisdizionale effettiva nei confronti degli abusi del legislatore-interprete.

[32] R. MARONE, *Interpretazione autentica e contributi assistenziali dei professionisti. Notazioni su una normativa confusa*, in *Riv. notariato*, 1984, 1248 nota 29.

guaggio della giustizia costituzionale) sembrano propri di una menomazione del primo a danno delle funzioni del secondo e dove il soggetto più debole è, senza dubbio alcuno, il potere giurisdizionale che si trova a fronteggiare la forma più incisiva di interpretazione autoritativa. Se è vero infatti che tale categoria non di risolve esclusivamente nella esegesi legislativa, è però altrettanto vero che l'interpretazione autentica mediante legge ne è la forma munita di maggiore autorità (per estensione e per intensità), poiché «la particolare posizione del legislatore non è paragonabile a quella di nessun altro interprete autoritativo, in ordine alla possibilità di derogare alla norma interpretata e conferire all'innovazione vigore retroattivo» [33].

È proprio a questo punto che la partita non è più a due ma si allarga ad un terzo attore, la Corte costituzionale. Il settore dell'interpretazione autentica legislativa si rivela, così, «specola privilegiata» non solo dei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario, ma anche del «grado di invadenza che la Corte è disposta a consentire al legislatore nella sfera riservata alla funzione giurisdizionale» [34]. Il giudice costituzionale, infatti, è stato ripetutamente chiamato in causa per decidere questioni incidentali su leggi interpretative, *alter ego* di veri e propri conflitti di attribuzione tra poteri. E ancor di più lo sarà domani, in considerazione della crescita esponenziale delle leggi interpretative, conseguenza della loro «metamorfosi profonda» [35] da strumento eccezionale di legislazione a forma ordinaria di produzione normativa. Il problema – come cercherò di argomentare [36] – è allora quello di incanalare nella giusta direzione (cioè nella sede più idonea e congeniale alle ragioni del potere giudiziario) l'ostilità dei giudici nei confronti del legislatore-interprete.

---

[33] G. TEDESCHI, *Su alcune forme di interpretazione autoritativa della legge*, in *Riv. dir. civ.*, 1957, I, 135. Senza forzare il pensiero dell'Autore, infatti, è possibile costruire una sorta di gerarchia interna tra le diverse specie del più ampio genere dell'interpretazione autoritativa. Alla base di essa troviamo la prassi amministrativa, cui risulta sovraordinato il precedente giudiziario (p. 139), a sua volta subordinato alla interpretazione direttiva, soprattutto in considerazione dell'aggancio stretto al caso concreto del primo rispetto alla maggiore astrattezza della seconda (p. 142). Al vertice della piramide va certamente collocata l'interpretazione autentica del legislatore, per la ragione già indicata nel testo.

[34] La prima espressione è di I. FERRANTE, *Le leggi interpretative nella giurisprudenza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, fasc. 1-2, 208; la seconda citazione è invece tratta da S. BARTOLE, *A proposito della riserva della funzione giurisdizionale*, in *Studium juris*, 1995, 162.

[35] R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria*, cit., 525.

[36] Rinvio, *infra*, al par. 4.

2.4. *L'interpretazione autentica legislativa come rappresentazione delle idee di «diritto» e di «interpretazione giuridica» assunte nell'ordinamento giuridico*

Da ultimo, scavando ancor più in profondità, il problematico rapporto tra interpretazione autentica legislativa e attività giurisdizionale può anche assumersi come epifenomeno della mentalità giuridica complessiva cui si conforma il nostro ordinamento giuridico.

Collocato entro questo orizzonte culturale, il tema ci rivela, ad esempio, una idea del «diritto» come decisione. Interpretare un testo legislativo implica una scelta. Per quanto negata o nascosta, essa è momento ineludibile del processo ermeneutico, la cui riuscita è commisurata al grado di persuasività e di consenso che la soluzione normativa indicata raccoglie. Provocatoriamente si è parlato, in proposito, di «affabulazioni» che rendono la scelta dell'interprete socialmente accettabile nel contesto istituzionale in cui va ad inserirsi (e dal quale è condizionata); ed è proprio l'indecidibilità tra le interpretazioni possibili – di cui non può predicarsi l'esattezza o meno – che induce a vedere il diritto non come una serialità di interpretazioni di testi, quanto piuttosto come un processo decisionale: «Nel diritto si decide: l'ossatura del diritto è quindi nel chi è selezionato per prendere quali decisioni, con quali limiti»[37]. Si tratta di capire, allora, se la decisione che conta sul piano ermeneutico debba essere quella autoritativamente imposta da un vertice politico, mediante la forma dell'interpretazione autentica legislativa (che allude all'esistenza di un significato vero dell'enunciato interpretato, ma in realtà nasconde il significato politicamente preferito) o, invece, una decisione dall'origine diffusa, vincente perché largamente condivisa, mai definitiva (se non *inter partes)* qual è quella giudiziaria.

Letto in filigrana, inoltre, il problema delle relazioni conflittuali tra esegesi legislativa e funzione giurisdizionale ci rivela anche una idea della «interpretazione giuridica» riconducibile ad una mentalità marcatamente gerarchica e burocratica, dove è l'organo statale superiore che intende il vero diritto, mentre il giudice inferiore – relegato al ruolo di funzionario – è subordinato alle direttive ricevute dall'alto ed è, nei confronti di tali direttive, privo di libertà ermeneutica[38]. Dietro la ricostruzione dell'esegesi legislati-

---

[37] Cfr. P.G. MONATERI, «*Correct our Watches by the Public Clocks*». *L'assenza di fondamento dell'interpretazione del diritto*, in J. DERRIDA, G. VATTIMO (a cura di), *Diritto, giustizia, interpretazione*, Bari, 1998, 205-206.

[38] Cfr. G. TEDESCHI, *Su alcune forme di interpretazione autoritativa*, cit., 147. Va segnalato come, negli anni settanta, non è mancato il tentativo di tradurre tale mentalità sul pia-

va come scelta interpretativa valida *erga omnes* ed *ex tunc*, che mai interferisce nella funzione giurisdizionale, c'è dunque la rappresentazione della «attività del giudice come quella di un agrimensore: misuratore indifferente di confini, di leggi e di fatti», chiamato solo ad applicare sillogisticamente le fattispecie astratte al caso concreto; bocca della legge cui è vietato interpretarla, perché «ogni errore di applicazione della legge è frutto di interpretazione» ed «ogni interpretazione produce errore» [39].

Un problema di allocazione di potere, un problema di giustizia giudiziaria recessiva di fronte ad una giustizia legislativa, un problema di alterazione della separazione tra poteri, un problema di mentalità giuridica di fondo: tutto questo è *l'altra faccia* dell'interpretazione autentica legislativa nei suoi rapporti con la funzione giurisdizionale. Vale la pena, allora, non considerare chiusa la partita con la certa vittoria della prima sulla seconda.

3. *Una diversa lettura dei rapporti tra legislatore-interprete e giudice-interprete*

3.1. *Le ragioni logico-giuridiche che inducono a criticare gli approdi della giurisprudenza costituzionale*

Ne vale la pena anche perché, sotto il profilo strettamente logico-giuridico, le ragioni addotte nella giurisprudenza costituzionale per escludere qualsiasi interferenza delle leggi interpretative sulla funzione giurisdizionale non sembrano poi così irreprensibili.

La prima argomentazione *standard* con cui la Corte si libera di tale censura è fondata – come si è detto – su un assunto: legislatore-interprete e giudice-interprete operano su piani diversi, rispettivamente su quello delle fonti normative e dell'applicazione alla fattispecie concreta, senza alcuna interferenza, dunque, del primo sul secondo.

---

no delle regole di diritto positivo, attraverso un disegno di legge che abrogava l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario e trasferiva la funzione nomofilattica al Parlamento, il quale avrebbe dovuto esercitarla mediante il ricorso all'interpretazione autentica legislativa (similmente a quanto accadeva nella Francia rivoluzionaria con l'istituto del *référé législatif)*: cfr. F. LANDI, *Presenza autoritaria*, in *Rass. avv. it.*, 1975, fasc. 1; E. CORDUAS, *La Corte di Cassazione e la pretesa «presenza autoritaria»,* in *Giustizia nuova*, 1975, fasc. 11; M. CAPURSO, *La crescita d'influenza dell'interpretazione giudiziaria sui processi di formazione del diritto: riflessi istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1489.

[39] Così, sia pure in altro contesto problematico, A. DE NITTO, «*Principio di diritto*» *e* «*interpretazione di legge*», in *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, Milano, 1993, I, 97.

L'argomento eccede in formalismo, se solo si pensa che «l'interpretazione autentica vincola il giudice ed è emanata proprio allo scopo di impedire interpretazioni diverse» [40]. L'argomento, inoltre, prova troppo, perché finisce per espellere *tout-court* la denuncia di una qualunque interferenza, dato che formalmente «ogni norma interpretativa si pone (…) nell'indicato rapporto con le pronunce giurisdizionali» [41]. L'argomento, infine, non risponde alla puntuale censura di interferenza, volta per volta prospettata dai giudici *a quibus*, poiché la formulazione generale e astratta della disposizione interpretativa, di per sé, non fa venir meno il dubbio che si sia voluto imporre una soluzione normativa in casi predeterminati [42]: una verifica in concreto, dunque, si imporrebbe comunque.

Quando poi afferma che l'efficacia retroattiva della legge interpretativa non incide sulla *potestas iudicandi* ma solo sul modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, la Corte costituzionale contraddice se stessa.

Essa, infatti, sembra dimenticare quanto ha insegnato circa l'influenza, sugli esiti di un giudizio pendente, derivante dalla correzione delle premesse esegetiche da cui muove il giudice. Il riferimento è alla sua sent. n. 148 del 1983 con la quale – come è noto – si riconosce rilevanza a questioni di costituzionalità concernenti norme penali di favore e dove si argomenta, tra l'altro, facendo leva sull'ipotesi di una sentenza interpretativa di rigetto o correttiva del significato normativo prospettato dal giudice remittente, «donde una serie di decisioni *certamente suscettibili d'influire sugli esiti del giudizio penale pendente*» [43]. Se ciò vale per una semplice proposta ermeneutica (qual è, per i giudici comuni, l'interpretazione prospettata dalla Corte in una sentenza di rigetto), è ancor più vero per una interpretazione obbligatoria (qual è, per tutti i giudici, quella imposta dal legislatore-interprete) [44]. D'altra parte, diversamente dalle disposizioni sull'interpretazione della legge che operano sul piano *procedurale*, le disposizioni di interpretazione autentica operano sul piano del *contenuto*, imponendo a ciascun giudice (e retroattivamente) una

---

[40] E. DE MITA, *La prevalenza dei formalismi*, in *Il Sole-24 Ore*, 12 giugno 1999, 21.

[41] E. GRASSI, *L'approdo alla Corte costituzionale dell'art. 36*-bis, in *Il fisco*, 1999, 9641 (ma già, in tal senso, A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale*, cit., 73-74).

[42] A dimostrarlo bastano gli esempi riportati, *infra*, par. 3.4.

[43] Sent. n. 148 del 1983, punto 3 del considerato in diritto.

[44] Recupero, nel testo, una critica che avevo sollevato altrove: cfr. A. PUGIOTTO, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2095-2096.

determinata soluzione normativa[45]: l'interferenza sulla *potestas iudicandi*, allora, è inevitabile.

Quanto, infine, all'argomento che nega un monopolio dei giudici nell'interpretazione della legge, dovendosi riconoscere tale potestà anche al legislatore, esso sembra foriero di sviluppi diversi da quelli cui poi la Corte costituzionale è approdata.

Mi riferisco alla possibilità – già prospettata altrove[46] – di distinguere all'interno della funzione interpretativa differenti (ma correlate) tipologie, sulla base di un criterio teleologico: una interpretazione finalizzata alla produzione legislativa (di titolarità del legislatore); una interpretazione finalizzata all'applicazione normativa (spettante ai giudici); una interpretazione finalizzata al controllo di costituzionalità (propria della Corte costituzionale). La prima è irriducibile alla seconda: il legislatore interpreta il contesto ordinamentale in cui andrà ad inserirsi la legge emananda, mentre il giudice interpreta il materiale legislativo così prodotto; l'interpretazione legislativa si estrinseca nella forma dell'*enunciato linguistico* aperto per sua natura a più significati, mentre l'interpretazione giurisdizionale si estrinseca in una *norma*, frutto della mediazione ermeneutica tra le esigenze del diritto e le esigenze del caso; la prima è frutto di un atto di potere, diversamente dalla seconda che è la risultante di un atto retorico[47]. Ogni sovrapposizione tra l'una e l'altra, dunque, è vietata. In questa prospettiva, è allora evidente che riconoscere al legislatore una potestà interpretativa non esclude affatto il rischio di una interferenza nella funzione giurisdizionale.

3.2. *Una visione* anglosassone *dei rapporti tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. La lettura* in negativo *del principio di subordinazione del giudice alla legge*

I rilievi critici appena sopra sviluppati finiscono per dipingere un rapporto tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale diverso da quello –

---

[45] Per la distinzione tra interpretazione della legge (artt. 11-14 preleggi) e interpretazione autentica legislativa cfr. G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., 43-46.

[46] A. PUGIOTTO, *L'irresistibile «ultrattività» della legge*, cit., 199.

[47] Per la centralità di quest'ultimo *discrimen* vedi, soprattutto, R. BIN, *La Corte costituzionale tra potere e retorica: spunti per la costruzione di un modello ermeneutico dei rapporti tra Corte e giudici di merito*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino 1993, 8 ss.; ID., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 50-51. Contesta la tenuta di tale distinzione G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., 31-33.

di stampo giacobino – che era emerso dall'analisi della giurisprudenza costituzionale[48]. Il modello è, semmai, di stampo *anglosassone*, dove la legge è detronizzata, in conseguenza della necessità di tutelare – anche nei suoi confronti – il pluralismo istituzionale, e dove il potere non trova il suo apice nell'Assemblea rappresentativa, diviso com'è tra centri diversi, secondo la logica dei freni e contrappesi[49].

In un simile contesto, diventa possibile recuperare l'idea che il problema dell'autonomia del potere giudiziario si pone (anche) nei confronti del legislativo: il giudice «non [è] più soggetto alla legge ma – come anche si dice – di fronte alla legge» [50], ad indicare la necessità di dare dell'art. 101 Cost., una lettura *in negativo* (come indicazione cioè di quello che la magistratura non può fare) e non *in positivo* (quale fondamento della pretesa del legislatore di disporre come crede della funzione giurisdizionale). Una lettura in negativo del principio di subordinazione alla legge che finisce per individuare proprio nell'interpretazione finalizzata all'applicazione il confine tra legislazione e giurisdizione: è nel libero accertamento da parte del giudice della norma da applicare al caso concreto che si risolve la sua sfera di attribuzioni costituzionalmente protetta[51].

Davanti a ciò si deve fermare (anche) il legislatore-interprete, il cui compito si esaurisce nel porre una disposizione legislativa, suscettibile –

---

[48] Vedi, *supra*, par. 1.6.

[49] Sulla contrapposizione tra costituzionalismo *giacobino* e costituzionalismo *anglosassone*, vedi l'efficace ricostruzione tracciata da A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari, 1997, 5-13.

[50] M. CAPURSO, *I giudici della Repubblica*, ed. Comunità, Milano, 1977 (citato da V. CARBONE, *Un'occasione perduta: il mancato riconoscimento del c.d. eccesso di potere legislativo*, in *Corr. giur.*, 1987, 502).

[51] Cfr. F. CARNELLUTTI, *Eccesso di potere legislativo*, in *Riv. dir. proc.*, 1947, 205 («Ora se l'accertamento è assegnato all'organo giudiziario non è assegnato all'organo legislativo: né c'è veramente altro da dire. Il limite tra i due poteri è reciproco, nel senso che chiude il campo dell'uno come quello dell'altro. Se è inibito al giudice di fare ciò che s'addice al legislatore, non è permesso al legislatore di fare ciò che dal giudice deve essere fatto»).

Per una ricostruzione sistematica così orientata cfr. soprattutto S. BARTOLE, *A proposito della riserva della funzione giurisdizionale*, cit., 157-159. L'Autore ritiene che il principio di subordinazione del giudice alla legge, in regime di costituzione rigida, imponga la distinzione – per forma e finalità – tra atto giurisdizionale e atto legislativo, ma nega che su esso possa fondarsi la pretesa del legislatore di disporre non solo della «normativa strumentale» ma anche della «normativa sostanziale», che nel processo trova applicazione. Tale lettura *in negativo* dell'art. 101 Cost., troverebbe conferma in altre disposizioni costituzionali, quali gli artt. 102 e 104.

come tutti i testi normativi – di (re)interpretazione. Il legislatore non può cumulare, con la interpretazione finalizzata alla produzione legislativa, anche il compito interpretativo-applicativo dell'autorità giudiziaria né può ostacolarne il libero dispiegarsi: valicherebbe altrimenti la linea di confine che separa il diritto dalla politica; colpirebbe a morte la distinzione tra *legis-latio* e *legis-executio* che è all'origine della separazione tra poteri; minerebbe una guarentigia essenziale delle libertà individuali, perché – sarà bene ricordarlo ancora – il principio dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice «è strumentale e non autonomo»[52].

3.3. *Solipsismo teorico e realismo pratico*

La distinzione tracciata tra l'interpretazione del legislatore (finalizzata alla produzione di nuovo diritto oggettivo) e l'interpretazione del giudice (finalizzata all'applicazione del diritto oggettivo) si presta a due diverse utilizzazioni.

La prima, più radicale, porta dritti a contestare la possibilità stessa di concepire una funzione legislativa di interpretazione autentica come tradizionalmente è stata intesa: la posizione, cioè, di una *norma* vincolante *erga omnes*, non più soggetta a interpretazione, munita di *implicita* retroattività (reale o apparente che sia). Personalmente resto convinto che si tratti di una strada praticabile, e che prima o poi andrà percorsa fino in fondo. Ma non è questa l'occasione per farlo, anche per evitare l'accusa, sempre in agguato, di solipsismo giuridico.

Scelgo, dunque, di utilizzare la suddetta distinzione in una forma più debole (sul piano teoretico) ma certamente più utile (sul piano pratico). Assumerò, allora, il punto di vista dominante che non manifesta dubbi sull'ammissibilità costituzionale di una funzione legislativa di interpretazione autentica e ragiona solo di un suo, eventuale, cattivo uso. In questa prospettiva, sono due gli interrogativi cui dare risposta: quali sono, in concreto, i casi in cui una legge interpretativa può essere sospettata di interferire indebitamente nella funzione giurisdizionale? Qual è la sede giurisdizionale più idonea per far emergere tale interferenza?

Prendiamo le mosse dal primo.

---

[52] A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione – spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. cost.*, 1975, 521. Colloca giustamente tale principio nell'alveo della forma di Stato (e non di Governo) M. BIGNAMI, *Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1995, 607 e nota 13.

3.4. *Ipotesi di leggi interpretative interferenti con la funzione giurisdizionale (a prescindere dalla loro natura provvedimentale o generale e astratta)*

La sua risposta passa attraverso la valorizzazione di un dato emerso dall'analisi della giurisprudenza costituzionale. È importante notare che la differenza tra le due tipologie di interpretazione – quella spettante al legislatore e quella di titolarità dell'autorità giudiziaria – è riconosciuta dalla stessa Corte quando afferma il divieto (talvolta anche sanzionato in concreto) di leggi interpretative che impongano direttamente al giudice specifici provvedimenti: la Corte finisce così per ammettere che l'interpretazione finalizzata alla produzione legislativa non può mai invadere l'ambito proprio (ed esclusivo) dell'interpretazione finalizzata all'applicazione.

È un riscontro da valorizzare al massimo, per dimostrare che i casi di menomazione della competenza spettante al giudice non si fermano – come sembra ritenere la Corte – alle (rare) ipotesi di leggi-sentenza ma sono molto più frequenti perché *prescindono dalla natura provvedimentale o generale e astratta della legge interpretativa.* Tale distinzione, a ben vedere, non è affatto decisiva.

La generalità e astrattezza della legge di interpretazione autentica, infatti, può essere solo apparente. Per esemplificare, si pensi ad un intervento del legislatore-interprete che, imponendo una norma «da applicarsi a situazioni i cui effetti sostanziali si erano già verificati, e in considerazione della rarità dell'infrazione commessa»[53], permette di identificare a priori i suoi destinatari. Oppure ad una legge che disponga «l'interpretazione autentica di una precedente a carattere temporaneo e i cui effetti si siano in tutto esauriti, all'infuori di una sola lite, che rimane pertanto l'unica a esserne assoggettata»[54]. Perfino i casi in cui la finalità generale di innovare una intera materia sembrerebbe escludere un intento lesivo della sfera giurisdizionale, possono invece celarne una menomazione: si pensi, ad esempio, ad una legge che ridisciplini la materia della responsabilità civile dei magistrati attentando alla loro autonomia interpretativa o che novelli la procedura incidendo retroattivamente sulla competenza già incardinata del giudice[55].

---

[53] V. KURKDJIAN, *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere*, cit., 254.

[54] C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 118.

[55] Il primo esempio è fatto da N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare» di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giur. cost.*, 1992, 3298-3300, con riferimento alla legge n. 117 del 1988 (la quale, peraltro, esclude – tra le cause di responsabilità civile dei magistrati – «l'attività di interpretazione di norme di diritto e la valutazione del fatto e delle prove»); il secondo esempio è fatto da G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi in sede di conflitto tra poteri nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in F. MODUGNO (a cura di), Par condicio *e Costituzione*, Milano,

È anzi realistico supporre che siano proprio i casi di interferenza mascherata i più frequenti (e i più insidiosi), proprio perché «ciò che è indiretto è anche obliquo, non è trasparente, si nasconde alla chiamata di responsabilità» [56]. È necessario, dunque, non fermarsi alla veste esteriore della legge interpretativa per andare ogni volta a verificare – caso per caso – se essa, in realtà, riveli in concreto un contenuto riferibile a specifiche liti pendenti[57]. La certa condanna di una legge interpretativa a contenuto provvedimentale, insomma, non significa automatica assoluzione per una legge interpretativa generale e astratta.

Si può tentare, a titolo meramente esemplificativo, un inventario di interventi legislativi d'interpretazione autentica – dalla formulazione ora plurale, ora singolare – sospettabili di interferenza nella funzione giurisdizionale: *a)* attribuzione, mediante legge interpretativa, di funzioni amministrative ai giudici tali da precludere ovvero ostacolare l'esercizio della funzione giurisdizionale[58]; *b)* legge interpretativa che impedisce al giudice di condurre a termine il processo (negando retroattivamente l'acquisizione di elementi di fatto o la disponibilità di mezzi materiali indispensabili all'esercizio della giurisdizione) o gli impone specifici provvedimenti giurisdizionali[59]; *c)* legge interpretativa che interferisce sulla funzione giurisdizionale a processo concluso (ad esempio travolgendo il giudicato o altro provvedimento definitivo)[60]; *d)* legge di interpretazione autentica che spo-

---

1997, 226-227, con riferimento alla raffica di decreti legge che hanno modificato la nuova disciplina del processo civile (leggi n. 353 del 1990 e n. 374 del 1991).

[56] Così, sia pure in altro contesto problematico, G. BERTI, *La legge n. 400 e una pronuncia della Corte costituzionale*, in *Corr. giur.*, 1989, 940.

[57] Sottolinea con particolare forza questa esigenza A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisione*, cit., 113.

[58] Cfr. S. BARTOLE, *Attribuzione ai giudici di funzioni non giurisdizionali e tutela della loro indipendenza*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 1204 ss.; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra i poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 173; P. VERONESI, *Conflitto o* quaestio*? I giudici e la legge che viola la loro competenza*, in *Giur. cost.*, 1997, 2555.

[59] Cfr. M. BIGNAMI, *Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura*, cit., 612; R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo*, cit., 1352.

[60] Cfr. M. BIGNAMI, *Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura*, cit., 612; P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato? Il sì della Corte costituzionale nella sent. n. 161 del 1995. Spunti di riflessione*, in F. MODUGNO (a cura di), Par condicio *e Costituzione*, Milano 1997, 184-185; P. GIOCOLI NACCI, *L'anti-Montesquieu (tramonto del principio della distinzione delle funzioni)*, Bari 1989, 44; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., 1007; G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi*, cit., 228; P. VERONESI, *Conflitto o quaestio?*, cit., 2555; N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare»,* cit., 3295.

glia retroattivamente il giudice naturale della sua competenza oramai incardinata[61].

Acclarata la possibilità – tutt'altro che residuale – di un ricorso all'esegesi legislativa menomativo della funzione giurisdizionale, si tratta ora di identificare il rimedio giurisdizionale più congeniale per accertarla in concreto (e sanzionarla). Per le ragioni già esposte[62] tale rimedio non può essere più individuato nel sindacato di costituzionalità incidentale. La strada da praticare – e che mi sento di suggerire ai giudici – è semmai quella del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

4. *Un rimedio alternativo: il conflitto di attribuzioni contro legge interpretativa per menomazione del potere giurisdizionale*

4.1. *I suoi vantaggi*

La sede del conflitto di attribuzioni si fa preferire a quella del giudizio incidentale sotto molti profili.

Innanzitutto, per le strategie argomentative adoperabili. Nel sindacato incidentale, infatti, è più agevole per la Corte costituzionale occultare la specificità del caso, spostando l'asse del suo ragionamento sul piano generale del sistema delle fonti e delle relazioni in astratto tra i poteri, legislativo e giudiziario: diventa così possibile per la Consulta arroccarsi dietro argomenti *standards* quali la diversità di livelli su cui opererebbero legislatore-interprete e giudice-interprete, l'assenza in Costituzione di un monopolio ermeneutico in capo all'autorità giudiziaria, la non incidenza della legge interpretativa sulla *potestas iudicandi*[63]. Argomenti che, viceversa, risultano meno spendibili nel caso di conflitto di attribuzioni, purché la lite venga impostata non in termini di *vindicatio potestatis* bensì di menomazione della funzione giurisdizionale: il giudice ricorrente, infatti, non dovrebbe contestare in astratto l'ammissibilità costituzionale di una funzione legislativa di interpretazione autentica, quanto piuttosto il cattivo uso che ne è stato fatto in concreto.

---

[61] Cfr. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 183 nota 91; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 101-102; A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisione*, cit., 123 ss.; N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare»*, cit., 3297.

[62] Vedi, *supra*, il par. 1.

[63] Cfr., *supra*, par. 1.1.

In secondo luogo, il conflitto di attribuzioni è maggiormente ancorato alla specificità del caso da cui origina la lite. Per quanto ad alto tasso di concretezza, infatti, il giudizio incidentale resta pur sempre un sindacato su norme; il conflitto tra poteri invece (specialmente se da menomazione conseguente ad un atto invasivo) risulta fortemente condizionato dalla sua fattispecie genetica: chiamata ad accertare non tanto la spettanza in astratto della attribuzione generale, quanto piuttosto l'esercizio di concrete competenze, la Corte è costretta a misurarsi con gli elementi di fatto che fanno da cornice al conflitto[64]. Il che crea le condizioni ottimali per smascherare, dietro una ingannevole veste generale e astratta, il carattere provvedimentale e concretamente invasivo della legge interpretativa.

Va inoltre segnalato come, in dottrina, sia comune il rilevo secondo il quale le questioni di legittimità promosse in via incidentale contro leggi interpretative altro non sarebbero che veri e propri conflitti di attribuzione dissimulati[65]. Lo schema, allora, può essere proficuamente capovolto, a favore di una dialettica tra le vere parti in causa – potere legislativo e autorità giudiziaria – e con il ragguardevole vantaggio per il giudice di potersi costituire nel giudizio per conflitto davanti alla Corte costituzionale (intervento che nel giudizio incidentale non è, invece, né possibile né surrogabile in altre forme processuali[66]).

C'è un'ultima ragione che induce a preferire il rimedio giurisdizionale del conflitto a quello del sindacato incidentale. Si è osservato in dottrina che in sede di conflitto, non trovando applicazione l'art. 28, legge n. 87 del 1953, sarebbe possibile per la Corte sindacare l'uso della discrezionalità legislativa, a tutto vantaggio di uno scrutinio severo e approfondito del ca-

---

[64] Che il *trend* nei conflitti di attribuzione sia ormai quello di un accertamento in concreto della specifica competenza in contestazione è, da tempo, rilevato in dottrina: cfr., per tutti, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio*, cit., 159-164. Sugli elementi di concretezza riscontrabili nel conflitto di attribuzioni e nel sindacato di costituzionalità, vedi G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del «fatto» nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, rispettivamente 248-249 e 262-264.

[65] Per tutti, vedi G. ZAGREBELSKY, *Sulla interpretazione autentica (a proposito della «legge per Assisi»)*, in *Giur. cost.*, 1974, 3488 nota 9.

[66] In merito, vedi gli acuti rilievi di N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare»*, cit., 3301-3304 (circa l'impossibilità di ritenere equipollenti – alla costituzione in conflitto del giudice – la determinazione del *thema decidendum* nel giudizio incidentale mediante l'ordinanza di rimessione ed il vincolo per la Corte di pronunciarsi nei limiti di quanto in essa prospettato) e 3299 (per il rilievo relativo alla carenza di interesse delle parti private alla costituzione in un giudizio incidentale che riguardi la lesione della funzione giurisdizionale).

rattere lesivo della legge rispetto alla funzione giurisdizionale[67]. Ma anche a non condividere tale affermazione[68], resta pur sempre vero che è il conflitto di attribuzioni (più del giudizio incidentale) la sede naturale per colpire la volontà del legislatore-interprete mirante ad interferire nella funzione giurisdizionale, con conseguente annullamento della legge invasiva[69].

Mi sembrano, nel complesso, ragioni di un certo spessore. Ne è una conferma la progressiva presa di coscienza – in ambito dottrinale – di come la funzione giurisdizionale, aggredita da un intervento legislativo di interpretazione autentica, trovi nel conflitto di attribuzioni il rimedio giurisdizionale più adatto. I contrari a tale strumento appaiono isolati[70], mentre alle riserve di alcuni[71] si sovrappongono le adesioni convinte di settori sempre più ampi della dottrina[72].

---

[67] Cfr. N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare»,* cit., 3316.

[68] L'argomento testuale è, forse, troppo debole, a fronte di un divieto che sembra presentare i connotati di un principio generale che, nell'art. 28 citato, troverebbe solo una mera ricognizione: cfr. A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1986, 74-75.

[69] Così, ancora, N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare»,* cit., 3309 ss.

[70] Contrari al rimedio del ricorso contro legge interpretativa in sede di conflitto di attribuzione tra potere giurisdizionale e potere legislativo si dichiarano C. FIUMANÒ, *Decreti-legge di interpretazione autentica di leggi del Parlamento?*, in *Foro it.*, 1978, I, 2274; M. MISCIONE, *Brevi note su indennità speciale di disoccupazione e legge interpretativa*, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, 1721; D. SPIAZZI, *Sulla possibilità, o meno, che il giudice di rinvio applichi una legge sopravvenuta che interpreta – autenticamente – la normativa precedente in senso difforme da quello che la Corte di cassazione aveva ritenuto esatto nel fissare il principio di diritto enunciato con la sentenza di annullamento*, in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 447.

[71] Manifesta forti perplessità sulla attivabilità del rimedio S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, 200-201. Accennano soltanto alla via del conflitto di attribuzioni P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale». Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, 1998, 94 e nota 65; C. LA FARINA, *Il giudicato: «atto di sovranità» o «*chiffon de papier»*?*, in *Foro it.*, 1990, V, 37; F. MODUGNO, *Introduzione*, in F. MODUGNO (a cura di), Par condicio *e Costituzione*, Milano, 1997, XXV; G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi*, cit., 227.

[72] Il riferimento è, almeno, alle esplicite prese di posizione di A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 183, nota 91; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 102; M. MANETTI, *Abuso del potere interpretativo*, cit., 2341 ss. (ma in una prospettiva esattamente rovesciata, di ricorso del legislatore contro l'autorità giudiziaria); A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale*, cit., 77-78; R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo*, cit., 1349, nota 25; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 167-168; M. ZINGALES, *Ancora in tema di interpretazioni autentiche*, cit., 1012.

4.2. *Un rimedio* mai *praticato. I due ostacoli da superare: il profilo oggettivo del conflitto e il vizio deducibile*

Nonostante ciò, il conflitto di attribuzioni contro una legge interpretativa per menomazione della funzione giurisdizionale resta, a tutt'oggi, un rimedio *mai* praticato dai giudici. Perché? I motivi credo vadano cercati in più direzioni.

Certamente pesante è il condizionamento delle due letture prevalenti circa la natura della interpretazione autentica *ope legis*. Muovendo dall'assunto secondo cui l'interpretazione autentica altro non è che esercizio di funzione legislativa (innovativa e retroattiva), ogni conflitto con l'attività giurisdizionale è precluso in partenza: il giudice non può sindacare il merito di un atto legislativo, rimesso alla esclusiva valutazione del legislatore; l'eventuale sviamento strumentale della funzione legislativa testimonia di un malcostume politico ma non integra gli estremi dell'invasione di competenza. Così sembra ragionare, il più delle volte, la Cassazione[73]. Viceversa, aderendo all'opposta teoria dichiarativa dell'esegesi legislativa, il giudice è indotto a farsi giustizia da sé: qualificata come innovativa la legge (pseudo)interpretativa, le si nega efficacia retroattiva finendo così, processualmente, per escluderne una qualche incidenza sui giudizi pendenti alla sua entrata in vigore. In entrambi i casi, dunque, la via del conflitto non risulta praticata.

Paradossalmente, finisce per giocare a favore della via incidentale anche il carattere intermittente della giurisprudenza costituzionale in tema di leggi interpretative. Essa, pur all'interno di un orientamento largamente assolutorio, offre comunque appigli per un attacco al legislatore-interprete che, sia pure di rado, in qualche occasione è anche uscito soccombente dal sindacato di costituzionalità. Non è da escludersi, dunque, che i giudici tentino la sorte, impugnando in via incidentale la legge interpretativa nella speranza che l'andamento pendolare della giurisprudenza costituzionale oscilli, questa volta, verso i suoi precedenti più rigorosi e meno giustificativi in materia.

Tutte queste ragioni tratteggiano una strategia complessivamente poco oculata da parte dell'autorità giudiziaria: di gran lunga preferibile, sul piano dell'opportunità e delle possibilità di successo, mi sembra – per i motivi già indicati – il rimedio alternativo del conflitto di attribuzioni promosso dal giudice contro il legislatore-interprete.

---

[73] Cfr. I. AMBROSI, *Interpretazione autentica e politica legislativa*, in *Foro it.*, 1991, I, 1, 1446. Ampie e documentate ricostruzioni degli orientamenti della giurisprudenza ordinaria – con particolare riferimento alla Cassazione – si possono leggere soprattutto in I. FERRANTE, *Le leggi interpretative nella giurisprudenza italiana*, cit., 217 ss. e A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 105-145.

Vi sono però due ulteriori ostacoli di natura processuale che molto probabilmente hanno, fin qui, inibito la via del conflitto interorganico. In primo luogo, la controversa ammissibilità di conflitti tra poteri da atto legislativo, materia di una travagliata giurisprudenza costituzionale che ha certamente indotto i giudici a perseguire la più pacifica via dell'impugnazione incidentale, travestendo così il conflitto da *quaestio*. In secondo luogo, le note difficoltà a configurare il vizio di eccesso di potere quale ragione giustificativa del ricorso (sulla falsariga delle indicazioni dottrinali favorevoli al conflitto di attribuzioni contro legge interpretativa): meglio, allora, non qualificare la censura alla legge invasiva e agganciarla più genericamente – attraverso l'ordinanza di rimessione – a parametri *standards* quali gli artt. 101, 102, 104 Cost., oppure 24 e 25, 1° comma, Cost.

Se l'obiettivo che ci si prefigge è spingere i giudici sulla strada del conflitto di attribuzioni contro legge interpretativa per menomazione della funzione giurisdizionale, è con questi due ostacoli processuali che è necessario misurarsi.

4.3. *Il (falso) problema dell'ammissibilità di conflitti da atto legislativo: la travagliata giurisprudenza costituzionale in tema fino alla* svolta *della sent. n. 457 del 1999*

Il primo dei due ostacoli non è più motivo di inciampo. In letteratura, largamente maggioritaria è la posizione di chi ritiene certamente ammissibile un conflitto tra poteri da atto legislativo, con una continuità che copre un arco temporale di – almeno – quattro decenni[74-75] Comune è la *ratio* di

---

[74] Cfr., in ordine cronologico, R. LUCIFREDI, *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 297; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., 1006-1007; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II. *Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Milano, 1970, 29; S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, 513-514; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, II, Milano, 1972, 31 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, I ed., Bologna, 1977, 201 (ma anche nella II edizione del 1988, 226 e 380); A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice vol. II, Torino, 1981, 387; F. SORRENTINO, *Art. 137. Garanzie costituzionali*, in G. BRANCA (cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 465-466 e 494; A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, Milano, 1988, 19 ss.; V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata «per parametro» o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1991, 4169-4171; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 349-355; N. ZANON, *A proposito di una ipotesi particolare di conflitto tra giudici e legislatore*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, 303-304; R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit.,

fondo: nessun atto – legge compresa – che sia in astratto suscettibile di determinare una lesione di sfere di attribuzioni costituzionalmente garantite, può essere sottratto, a priori, al controllo della Corte costituzionale quale giudice dei conflitti interorganici.

Più controversa, invece, la posizione del Tribunale costituzionale: il problema è esploso nell'ultimo decennio ed è stato affrontato con una giurisprudenza – ormai copiosa – che si configura come «un mosaico di non facile lettura» [76]. Sono note le tappe di questo percorso: da una iniziale posizione contraria «in linea di principio» (sent. n. 406 del 1989) [77], la Corte è passata ad una progressiva apertura – ancorché condizionata a casi ed esigenze particolari – dapprima contro il solo decreto legge non convertito (sent. n. 161 del 1995) e, successivamente, nei confronti di qualsiasi atto le-

---

151-156; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 149 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 174 ss.

[75] Conferma l'atteggiamento dottrinale ricordato nella nota precedente la circostanza che, all'indomani della sent. n. 406 del 1989 con la quale la Consulta ha escluso «in linea di principio» tale rimedio, i commenti siano stati in netta prevalenza critici verso la chiusura formulata dalla Corte costituzionale: E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992, 138-145; S.M. CICCONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1869 ss.; P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, in *Giur. cost.*, 11989, I, 1875 ss.; A. GARDINO CARLI, *Corte costituzionale e cambiamento del sistema elettorale*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, 66 e 76-77; S. NICCOLAI, *Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, 1990, 261-262; A. PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti, Parlamento e Governo*, in *Riv. Corte conti*, 1990, III, 275 ss.; A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 2172 ss.; P. VERONESI, *La sent. n. 406 del 1989 della Corte costituzionale: problemi generali e implicazioni sulla forma di governo*, in *Ass. studi e ricerche parlam.*, Quaderno n. 2, 1991, 269 ss.

Fanno eccezione, in questo panorama dottrinale, le osservazioni adesive di A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, Milano, 1991, 43 nota 88; ID., *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994, 361 e nota 71; D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Trento, 1994, 330 ss.

[76] S. NICCOLAI, *Alla guerra si va come alla guerra*, in *Giur. it.*, 1996, I, 332.

[77] Il problema del ricorso contro atti legislativi tuttavia si era già posto – sia pure sotto traccia – in precedenti decisioni: n. 85 del 1978 (cfr. C. MEZZANOTTE, *La nozione di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 115-116 nota 20), n. 40 del 1977 e n. 83 del 1983 (cfr. A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico*, cit., 2181 nota 22), n. 302 del 1988 (cfr. S. NICCOLAI, *Il conflitto di attribuzioni fra poteri*, cit., 259-260).

gislativo (ord. n. 480 del 1995)[78], per approdare infine (con la sent. n. 457 del 1999)[79] all'affermazione di una generale ammissibilità di conflitti tra poteri da legge o atto equiparato.

Con l'ultima delle sentenze citate, infatti, la Corte «spalanca le porte» a conflitti da atto legislativo. Il conflitto di attribuzioni – ricorda la Consulta – è preordinato alla garanzia delle sfere di competenza assegnate dalla Costituzione ad ogni potere; il suo ambito va definito in relazione alla natura dei soggetti confliggenti (poteri dello Stato) ed alla natura (costituzionale) della competenza, difesa o contesa. Se, dunque, il conflitto non è – se non in via indiretta e mediata – un giudizio sulla legittimità dell'atto invasivo, la natura legislativa di quest'ultimo è del tutto indifferente ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

È, per la giurisprudenza costituzionale in tema, una *svolta* decisiva e, probabilmente, definitiva. Eppure – ad oggi – la dottrina non ha dedicato alla sent. n. 457 del 1999 particolare attenzione[80], probabilmente nella convinzione che essa si sia limitata a ratificare aperture risalenti già alle decisioni nn. 161 e 480 del 1995. Così, invece, non è, sotto molti profili. Mi limito a segnalarne uno (che si rivela, poi, decisivo per il mio ragionamento): con la più recente sentenza la Corte costituzionale muta la chiave di lettura del rapporto tra conflitto e *quaestio*, abbandonando sia la teoria della «residualità» che la teoria della «urgenza a provvedere», attraverso le quali la dottrina aveva guardato alla controversa ammissibilità del conflitto da atto legislativo.

---

[78] Ma vedi anche le decisioni nn. 278 del 1997 e 220 del 1998, segnalate da M. PERINI, *I conflitti tra poteri dello Stato*, in *Profili di giustizia costituzionale dal giugno 1997 al giugno 1998 (Relazioni dei dottorandi)*, Dottorato di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela internazionale dei diritti fondamentali, (Anno Accademico 1997-1998), Pisa 1998, 181-182.

[79] Nello stesso senso vedi ora ord. n. 23 del 2000 e, implicitamente, ord. n. 22 del 2000.

[80] Segnalata dai *Quaderni costituzionali* con l'eloquente titolo «La Corte spalanca le porte ai conflitti tra poteri da atto legislativo» (ivi, 2000, 159), la sentenza è stata oggetto di pochi commenti, nonostante la sua indubbia importanza: cfr. R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, in *Giur. cost.*, 1999, 3919 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI, (a cura di), Torino, 2000, 365-367; G. D'ALESSANDRO, *Evoluzione in tema di conflitti interorganici su atti legislativi*, in *Giur. it.*, 2000, 1999 ss.; C. DE FIORES, *La «tormentata» ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in *Giur. cost.*, 1999, 3923 ss. Valorizza opportunamente la novità della sent. n. 457 del 1999, G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 195, nota 178.

La concezione residuale del conflitto [81] indica, rispetto all'atto legislativo invasivo, come regola *la quaestio legitimitatis* e come eccezione il ricorso, attivabile solamente in mancanza di altri rimedi giurisdizionali. La sent. n. 457 – rovesciando l'affermazione di principio della precedente sent. n. 406 del 1989 – corregge invece questo rapporto di regola-eccezione, peraltro in occasione di un conflitto che per il potere ricorrente (la Corte dei conti) non rappresentava affatto l'unico rimedio giurisdizionale possibile [82].

La lettura in chiave emergenziale del conflitto da atto legislativo [83], ne circoscrive l'ammissibilità ai soli casi eccezionali in cui si riveli necessario rimediare all'incostituzionalità della legge o dell'atto equiparato con immediatezza ed efficacia, in presenza cioé di situazioni non più reversibili né sanabili e in vista della tempestività della garanzia costituzionale di diritti fondamentali. Ora, invece, la sent. n. 457 abbandona tale prospettiva sostanzialistica, costruendo l'ammissibilità del conflitto su ragioni esclusivamente giuridico-formali, attinenti alla natura dei soggetti in lite e delle competenze che difendono. Ne è una riprova la circostanza che *nessuna*

---

[81] Per una lettura «residuale» della giurisprudenza costituzionale in tema di conflitto di attribuzioni da atto legislativo vedi, per tutti, R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., *passim*; M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti*, cit., 363-367. G. D'ALESSANDRO, *Evoluzione in tema*, cit., 2003-2004.

In questa prospettiva le aperture della sent. n. 161 del 1995 possono addirittura leggersi come in sostanziale continuità con l'affermazione di principio della sent. n. 406 del 1989: cfr. R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto»*, cit., 3920-3921; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 180; E. LAMARQUE, *Propaganda e pubblicità elettorale nella sent. n. 161 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Dir. inform. e informatica*, 1995, 858.

[82] Lo rileva R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto»*, cit., 3922, descrivendo il caso di specie da cui scaturisce il conflitto poi risolto con la sent. n. 457 del 1999.

[83] Per una lettura «emergenziale» della giurisprudenza costituzionale in tema di conflitto da atto legislativo vedi, per tutti, S. NICCOLAI, *Alla guerra si va come alla guerra*, cit., 331 ss. (ma in senso critico rispetto alla logica assunta dalla Corte costituzionale); P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 152 ss.

In questa prospettiva, le deroghe della sent. n. 161 del 1995 prima, e dell'ord. n. 480 del 1995 poi, vengono lette come la prova di una (occultata) discontinuità rispetto alla regola generale formulata nella sent. n. 406 del 1989: G. BIANCO, *Osservazione alla sent. n. 161 del 1995*, in *Giur. cost.*, 1995, 1359; G. BUSIA, *La Consulta cambia rotta sulle fonti primarie e ammette il conflitto di attribuzioni sui decreti legge*, in *Guida al diritto*, 1995, n. 21, 30-32; P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni*, cit., 143-161; O. GRANDINETTI, *La* «par condicio» *nei referendum*, in *Gior. dir. amm.*, 1995, 714; E. MALFATTI, R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, 395-399; E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, 399; A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti legge*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, fasc. 1, 276-279.

delle condizioni straordinarie indicate nella sent. n. 161 del 1995 trova riscontro nella fattispecie da cui scaturisce il conflitto poi risolto con la decisione n. 457 [84].

Insomma – parafrasando la letteratura in argomento – pronunciando la sentenza del dicembre scorso la Corte abbandona l'idea che il conflitto da atto legislativo sia *l'ultima fortezza* e, contestualmente, rifiuta di *andare alla guerra come alla guerra.* Conflitto e *quaestio* sono ora assunti come strumenti diversi, nei soggetti coinvolti, nella finalità perseguita, nelle regole processuali che li governano [85].

4.4. *Una eccezione ingiustificata: l'obbligo per i giudici di ricorrere al rimedio dell'impugnativa incidentale contro la legge invasiva della loro competenza*

Proprio per queste ragioni mi appare del tutto ingiustificata l'eccezione alla regola formulata nella sent. n. 457 del 1999, secondo cui «deve escludersi, nella normalità dei casi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale, *come accade di norma quando l'usurpazione o la menomazione del potere costituzionale riguardi l'autorità giudiziaria, nell'esercizio delle sue funzioni*» [86]. L'afferma-

---

[84] Identico rilievo vale anche per la successiva ord. n. 23 del 2000, che pure ammette un conflitto di attribuzioni su decreto legislativo delegato. Si ricorderà che – nella sent. n. 161 del 1995 – la Corte riconosceva esperibile il conflitto su atti legislativi nell'ipotesi di «rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali», ovvero quando essi sono diretti a «comprimere diritti fondamentali», a «incidere su materia costituzionale», a «determinare – nei confronti di soggetti privati – situazioni non più reversibili né sanabili». La eccessiva indeterminatezza di tale casistica è spesso lamentata in dottrina: cfr., ad esempio, M. FIORILLO, *Conflitti di attribuzione e diritto alla difesa*, in *Giur. it.*, 1997, I, 567-568; P. VERONESI, *Un conflitto preso troppo sul serio*, in *Le regioni*, 1997, 659-660.

[85] Conclusione che, peraltro, trova riscontri nel diritto comparato. In Germania, ad esempio, non solo il conflitto da atto legislativo è ammissibile e non risulta precluso dall'esperibilità di altri rimedi giurisdizionali miranti alla incostituzionalità della legge ma – addirittura – «anche nel caso in cui un giudizio di legittimità sulla legge che ha dato origine al conflitto si conclude con una sentenza di accoglimento, non si ritiene cessata la materia del contendere del conflitto di attribuzione»: J. LUTHER, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, 115.

[86] Punto 2, considerato in diritto. L'eccezione – poi ribadita successivamente nelle decisioni nn. 144 e 211 del 2000 – era già stata espressa nella precedente ord. n. 278 del 1997; vedi anche l'ord. n. 398 del 1999. Da tale orientamento F. BIONDI, *Le «regole diverse» alla*

zione contenuta nella sent. n. 406 del 1989, secondo la quale il giudizio incidentale rappresenterebbe la via maestra per sottoporre le leggi al controllo di costituzionalità, sopravvive dunque esclusivamente per i giudici: stretti nell'alternativa tra sollevare il conflitto o promuovere la *quaestio*, essi sarebbero tenuti, «nella normalità dei casi», a privilegiare comunque il secondo dei due rimedi.

Salta, così, il principio del terzo escluso (una cosa o è «*a*» o è «*non-a*») che postula, in presenza di due giudizi contraddittori, la verità di uno solo. Si tratta, infatti, di una affermazione del tutto eccentrica rispetto alla *ratio decidendi* della sent. n. 457 del 1999, che ne esce compromessa proprio nel suo sforzo di distinguere il conflitto di attribuzioni dal giudizio incidentale secondo coordinate opposte rispetto a quelle adoperate nel precedente di dieci anni prima. Una volta che la linea di confine tra i due rimedi è tracciata facendo leva sulla qualità dei soggetti ricorrenti e sulla limitazione dell'oggetto del conflitto – come è stato autorevolmente osservato – «ogni possibilità di confusione è eliminata in radice» [87].

Formulando l'eccezione in esame, invero, la Corte costituzionale pare voler recuperare – sia pure selettivamente, cioè con riferimento esclusivo all'autorità giudiziaria – una concezione residuale del conflitto di attribuzioni da atto legislativo [88]. È un recupero immotivato, perché tale concezione di fondo risulta abbandonata nella sent. n. 457 del 1999. Ma è anche un recupero frettoloso, perché la concezione residuale del conflitto – a me pare – non conduce necessariamente a precluderne l'utilizzazione contro l'atto legislativo da parte del giudice.

Per essere chiari: il conflitto di attribuzioni sarebbe residuale nel senso che opererebbe soltanto «*laddove manchino* altre risorse giurisdizionali» [89] idonee a ripristinare la legalità costituzionale violata. Così definito, il concetto chiave di residualità risulta eccessivamente indeterminato [90]: esso sta

---

base dei conflitti fra poteri promossi dagli organi giudiziari, in *Giur. cost*., 2000, 1377 s., evince che «quando il conflitto per poteri viene sollevato dall'autorità giudiziaria, la Corte, nel valutare l'esistenza della «materia del conflitto», sembra ricorrere a «regole diverse» rispetto a quelle valevoli per gli altri poteri dello Stato», (p. 1378).

[87] V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata «per parametro»*, cit., 4171.

[88] Il rilievo è comune nei primi commenti alla sentenza: cfr. R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto»,* cit., 3923; C. DE FIORES, *La «tormentata» ascesa dei conflitti*, cit., 3929-3930. Legge, invece, la *ratio decidendi* della sent. n. 457 del 1999 in chiave di residualità, non ravvisandovi dunque alcuna incongruenza logica o giuridica, M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti*, cit., 365-367.

[89] R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 130.

[90] La pluralità di significati del concetto di «residualità» del conflitto interorganico – ma con riferimento alle diverse accezioni riscontrabili nella giurisprudenza costituzionale – è se-

ad indicare che [a] il conflitto è attivabile quando *non esistono* altri rimedi diversi?[91] O [b] quando *sono stati esperiti* previamente tutti gli altri rimedi possibili?[92] O, ancora, [c] quando *è difficile* attivare rimedi diversi?[93] O, infine, [d] quando *non è possibile*, nel caso specifico, attivare rimedi di al-

---

gnalata da G. BRUNELLI, «*Caso Previti», Atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2000, 965-967.

[91] Tale accezione di «residualità» si ritrova, ad esempio, in M. BIGNAMI, *Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura*, cit., 608 (secondo il quale il conflitto da atto legislativo si giustifica «al fine di superare un impedimento all'esercizio della funzione *che non può essere rimosso in altro modo*»); M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti*, cit., 365 (per il quale è ammissibile ricorrere al conflitto «solo nelle ipotesi in cui *siano assenti altre risorse giurisdizionali esperibili*»); G. D'ALESSANDRO, *Evolutioni in tema*, cit., 2003 (che parla di mancanza di «altre risorse giuridizionali praticabili»); C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 1000-1001 (che riconosce quale oggetto del ricorso un qualsiasi atto «sempre che contro di esso *non sia dato far valere in altro modo* il vizio che determina il conflitto»).

Così definita la natura residuale del conflitto, c'è da domandarsi come la Corte abbia potuto dichiarare ammissibile il ricorso del Comitato promotore contro il decreto legge sulla *par condicio* (sent. n. 161 del 1995), in considerazione della possibilità di un controllo incidentale egualmente tempestivo sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 77 Cost., come già accaduto in concreto nella sent. n. 184 del 1974 e come rivendicato, in linea generale, con la sent. n. 29 del 1995 (cfr., per tale rilievo, G. BUSIA, *La Consulta cambia rotta*, cit., 31; P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni tra poteri*, cit., 162). Viceversa, risulta inspiegabile la declaratoria di inammissibilità (con ord. n. 480 del 1995) del ricorso promosso dal C.S.M. contro un decreto legge convertito, dato che – nel caso di specie – il conflitto di attribuzioni rappresentava per il ricorrente «*l'unico mezzo utilizzabile* per ottenere l'annullamento della norma di legge» invasiva (E. MALFATTI, R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, cit., 398-399; così anche V. ITALIA, *La Corte per carenza dei requisiti oggettivi non decide sul conflitto di attribuzione*, in *Guida al diritto*, 1995, n. 46, 54).

[92] In tal senso la «residualità» è assunta da A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche*, cit., 283, secondo il quale il conflitto da atto legislativo è ammissibile «*una volta che non sia più*» utilizzabile l'arma dell'impugnazione con procedimenti di legittimità costituzionale.

[93] Come sembrano ritenere A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 180 (per la quale il ricorso in sede di conflitto contro l'atto legislativo è esperibile quando «le eventuali lesioni da esso prodotte *non potrebbero più ricevere tutela* in sede di giurisdizione costituzionale»); G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi*, cit., 222 (secondo cui il carattere residuale del conflitto discenderebbe «*dalla difficoltà (e finanche dalla inutilità concreta)* di imboccare la via del ricorso in via incidentale»); G. D'ALESSANDRO, *Evolutioni in tema*, cit., 2003 (che parla di «situazioni in cui non è agevole o non è sufficiente rimedio l'azione proposta in via incidentale»).

È da notare come tale accezione finisca per avvicinare notevolmente la logica della residualità a quella del conflitto di attribuzioni quale rimedio emergenziale cui ricorrere per ottenere una tutela giurisdizionale capace di unire all'immediatezza l'efficacia.

tro tipo?[94] Sono definizioni non sovrapponibili, dalle differenti conseguenze processuali, nel senso che non per tutte e/o non sempre risulta esclusa la via del conflitto da atto legislativo a favore di una sua impugnazione incidentale[95]. Né l'indeterminatezza del concetto di residualità può trovare adeguata spiegazione nell'assenza di formalismo processuale e concettuale che connoterebbe il conflitto interorganico: se è vero, infatti, che «per i conflitti non c'è *processo*, ma solo *procedura*» [96], ciò non può valere per il requisito della residualità, trattandosi del punto di separazione tra il rimedio del conflitto e gli altri rimedi giurisdizionali. Esso, dunque, *precede* le sabbie mobili del relativo procedimento e la valutazione sulla sua sussistenza è necessariamente *anticipata* rispetto alle premesse soggettive e oggettive della lite, queste sì non ingabbiabili in schemi concettuali predefiniti.

C'è di più. Anche ad assumere la residualità nella sua accezione più rigorosa – come sinonimo di inesistenza di altri rimedi giurisdizionali – non è affatto vero che per l'autorità giudiziaria la via della *quaestio legitimitatis* si imponga sempre e comunque su quella del conflitto da atto legislativo. Il giudice, infatti, *non ha la diretta disponibilità dell'impugnativa incidentale*,

---

[94] Come paiono intenderla L. PESOLE, *A proposito di legittimazione passiva della Corte costituzionale nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1998, 2533 (per la quale il conflitto su atti legislativi è ammissibile «nei casi in cui *non sia possibile sottoporli* al controllo costituzionale attraverso il procedimento in via incidentale»); A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche*, cit., 283 (laddove l'Autore parla di sussidiarietà del conflitto laddove «*non sia mai stata in concreto*» utilizzabile l'impugnazione dell'atto legislativo in via incidentale); C. SANTORIELLO, *Nota redazionale alla ord. n. 480 del 1995*, in *Giur. it.*, 1996, I, 338 (secondo il quale è possibile «impugnare, a mezzo di conflitto di attribuzioni, qualunque provvedimento, contro cui – *nella concreta fattispecie* – l'ordinamento non apprestasse altra garanzia»); G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi*, cit., 222 (laddove definisce la residualità del conflitto come «*impossibilità*» di attivare il diverso rimedio dell'impugnativa incidentale).

[95] È bene esplicitare. Nel significato [a], il conflitto su atto legislativo non sarebbe nella disponibilità dal giudice, che ha sempre la possibilità di impugnare la legge o l'atto equiparato in via incidentale (ma vedi, *infra*, le considerazioni sviluppate nel testo). Nel significato [b] il rimedio del conflitto da atto legislativo è attivabile, ma solo dopo che il giudice ha tentato, inutilmente, la via del giudizio incidentale. Nel significato [c], la via del conflitto è utilizzabile dal giudice contro il solo decreto legge, in considerazione delle difficoltà ad ottenere un sindacato incidentale immediato ed efficace su tale atto legislativo. Nel significato [d], il conflitto da atto legislativo è certamente esperibile dal giudice fino a che non sia stato ancora incardinato davanti a lui un giudizio nel corso del quale poter sollevare la *quaestio.*

[96] R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 160-161, secondo il quale in tema di conflitti tra poteri «non vi sono regole di procedimento inderogabili, perché poste a tutela dei diritti delle parti, ma regole, poche regole in verità, derogabili da parte dell'organo decidente, perché subordinate all'interesse affidato alla sua causa».

che resta pur sempre subordinata all'iniziativa di altri soggetti – le parti private – i quali pongono in essere le condizioni per l'attivazione del giudizio *a quo*. Ne consegue, dunque, il carattere esclusivamente probabilistico dello strumento incidentale, incapace quindi di togliere al conflitto la sua connotazione di unico rimedio nella immediata disponibilità del giudice[97].

A riprova che – per così dire – il «residuo di residualità» presente nella sent. n. 457 del 1999 poggia su fragili fondamenta, vale un'ultima osservazione. Si è rilevato in dottrina come sarebbe sempre possibile, per il giudice, promuovere un conflitto avente ad oggetto il regolamento che accede alla legge (o il comportamento assunto in base alla legge); possibilità che priverebbe il ricorso contro l'atto legislativo della necessaria residualità[98]. Il rilievo non convince perché vale, semmai, il contrario: è il conflitto avente ad oggetto la fonte secondaria (o il comportamento) ad essere privo di residualità rispetto al ricorso avente ad oggetto la legge. La Corte costituzionale, infatti, ha riconosciuto[99] come l'emanazione di un atto normativo generale e astratto «integri *di per sé* indubbiamente un comportamento idoneo a far insorgere nel ricorrente l'interesse alla eliminazione del pregiudizio che, a suo avviso, ne deriva alle proprie attribuzioni costituzionali»: già all'atto dell'entrata in vigore della legge, dunque, ricorre per il giudice «l'interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità», senza che occorra attendere l'applicazione dell'atto legislativo invasivo della sfera giurisdizionale[100].

---

[97] Recupero nel testo un'acuta osservazione di P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni fra poteri*, cit., 185 nota 42.

[98] Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 152; E. MALFATTI, R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, cit., 399 nota 171.

[99] Cfr. sent. n. 420 del 1995, punto 2.4 del considerato in diritto.

[100] La centralità della sent. n. 420 del 1995 nella ricostruzione dell'interesse ad agire in sede di conflitto interorganico è sottolineata dalla dottrina che si è occupata, più di recente, di tale requisito processuale: cfr. G.L. CONTI, *L'interesse ad agire nei conflitti fra i poteri dello Stato*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, S. PANIZZA (a cura di), Torino, 1997, 54 ss. (spec. 64-65); P. VERONESI, *Conflitto tra poteri e giudizio incidentale a confronto: interesse ad agire, rilevanza, concretezza*, in *Giur. cost.*, 1995, 3219 ss.

Come osserva giustamente P. OLIMPIERI, *Brevi note in tema di legittimazione al conflitto dei ministri e di principio di leale cooperazione fra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1995, 3233-3234 nota 22, «tale soglia bassa di configurabilità della lesione idonea a radicare un conflitto ammissibile ridonda in una tutela più tempestiva (e dunque più efficace) delle attribuzioni facenti capo al potere giudiziario»: la definizione di interesse ad agire dettata nella sent. n. 420 del 1995 ha perciò il pregio «di porre la Corte in grado di risolvere la

4.5. *Le storture processuali che ne conseguono*

L'eccezione alla regola – entrambe statuite nella sent. n. 457 del 1999 – finisce d'altra parte per produrre vere e proprie storture: anche sotto il profilo delle sue conseguenze processuali, dunque, essa appare tutt'altro che razionale.

Il divieto per il giudice di optare per il ricorso in luogo della *quaestio*, riporta inevitabilmente in auge l'*escamotage* del conflitto di attribuzioni promosso dall'autorità giudiziaria contro l'atto applicativo della legge, per poter poi chiedere alla Corte – in quella sede – di attivarsi quale giudice *a quo* nei confronti della legge medesima. Si tratta di «una complicazione inutile»[101], peraltro non priva di controindicazioni logiche e pratiche, ma che ha l'indubbio vantaggio di permettere al giudice di aggirare la chiusura al conflitto da atto legislativo la quale, così, finisce per rivelarsi tutt'altro che stagna[102].

L'eccezione in esame, poi, conduce ad un «evidente paradosso» [103]. Si faccia l'ipotesi di una legge (magari interpretativa) che spogli l'autorità giudiziaria della sua competenza già incardinata o che ostacoli la prosecuzione di processi pendenti: ebbene, il conflitto contro quella legge verrebbe precluso proprio a quei giudici che, più di altri, subiscono l'interferenza nel concreto esercizio della funzione giurisdizionale, avendo essi la possibilità – nel corso dei giudizi così pesantemente condizionati dall'intervento del legislatore (interprete) – di promuovere la *quaestio legitimitatis* (peraltro destinata – come si è visto – a scarso successo). Il rimedio del conflitto, invece, resterebbe nella disponibilità di tutti gli altri giudici, *proprio perché* estranei a quei procedimenti pendenti ma egualmente legittimati ad agire contro quella legge nella misura in cui essa incida sulla funzione giurisdizionale staticamente intesa[104].

---

questione prima che essa riverberi effetti su un concreto procedimento, con danni non sempre sotto ogni aspetto reintegrabili».

[101] V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata «per parametro»*, cit., 4171.

[102] Sul tema vedi ora, anche per le opportune indicazioni bibliografiche, A. PUGIOTTO, *A proposito di Corte-giudice* a quo *in sede di conflitto tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il «caso Previti». Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000, 155 ss. (spec. 167-171 per l'analisi della tecnica di autorimessione quale contemperamento al divieto di conflitti da atto legislativo).

[103] P. VERONESI, *Conflitto o* quaestio*?*, cit., 2556, da cui sono tratte anche le considerazioni subito svolte nel testo.

[104] Cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione*, cit., 216-217.

Come in un gioco di *matrioske*, questo paradosso processuale ne contiene un altro. Infatti, «se si crede che sia buona norma non dissociare la titolarità del potere di accesso alla giustizia dalla titolarità delle posizioni soggettive di cui si chiede la tutela» [105], è assai più ragionevole che a sollevare il conflitto contro la legge (di interpretazione autentica) che muta la competenza o che interferisce nel processo in corso, sia proprio *il* giudice direttamente interessato, non un *qualsiasi altro* giudice, come invece sembra prefigurare l'eccezione formulata nella sent. n. 457 del 1999.

Infine, è sempre sul piano processuale che tale eccezione si rivela priva di pregio, anche a volerla giustificare con ragioni di opportunità, quale la necessità di circoscrivere l'ambito soggettivo del conflitto da atto legislativo [106]. Se questa fosse, nel profondo, la ragione vera della preclusione per il giudice di ricorrere al conflitto contro la legge, c'è da chiedersi come si concili con la regola generale – formulata nella medesima sent. n. 457 – dell'ammissibilità di conflitti da atto legislativo, regola che si traduce nell'allargamento dell'ambito soggettivo della lite (certamente) alla Camera ed al Senato e (probabilmente) anche al Capo dello Stato in quanto potere-organo che ha promulgato o emanato l'atto legislativo impugnato [107]. Più in generale, la dilatazione del profilo

---

[105] G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità della legge in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giust. cost.*, 1991, 42.

[106] Così, ad esempio, R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto»*, cit., 3922, secondo il quale l'eccezione «serve soltanto a frenare l'impugnazione di leggi, per conflitto, da parte dei giudici, ai quali soltanto appare ancora preclusa la via del conflitto su legge». Il pericolo che il conflitto da atto legislativo possa tradursi in uno strumento nella disponibilità dei poteri dello Stato per sottrarsi all'obbligatorietà della legge o dell'atto equiparato, è paventato già in C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto»*, cit., 115-116, nota 20; P. BARILE, F. BENVENUTI, A. PREDIERI, *Memoria illustrativa del Senato e della Camera dei deputati*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1862. In generale, per i motivi che inducono ad una moltiplicazione (spesso artificiosa) dei conflitti di attribuzione per sfruttarne la carica politicamente dirompente, cfr. A. PISANESCHI, *Comitato regionale di controllo contro Regione Lazio: alla ricerca delle ragioni di un conflitto tra poteri dello Stato del tutto paradossale*, in *Giur. cost.*, 1997, 732 ss.

[107] Cfr., in tal senso, G.M. SALERNO, *I profili soggettivi nei conflitti di attribuzione relativi alla* par condicio, in F. MODUGNO (a cura di), Par condicio *e Costituzione*, Milano, 1997, 24-26; ma vedi, in una diversa prospettiva, F. MODUGNO, A.S. AGRÒ, A. CERRI, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1997, 31 (secondo i quali la promulgazione o l'emanazione presidenziale «riguardano solo impropriamente un controllo, costituendo invece (…) fasi dello stesso procedimento di formazione dell'atto legislativo»).

La giurisprudenza costituzionale sul conflitto da atto legislativo, invero, è connotata da un progressivo allargamento dell'ambito soggettivo della lite: si pensi alla sent. n. 406 del 1989 che, per la prima volta, qualifica come poteri dello Stato gli organi ausiliari (cfr. A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico*, cit., 2174-2177); oppure alla sent. n. 161 del 1995 che è stata letta come risoluzione di un conflitto il cui ricorrente andreb-

soggettivo del conflitto è frutto di scelte giurisprudenziali della Corte costituzionale, che ha ampliato notevolmente il novero dei poteri dello Stato: a ritenerla eccessiva, tale dilatazione andrà dunque corretta, ma non certo precludendo il rimedio del conflitto (da atto legislativo) all'autorità giudiziaria, che alla categoria di poteri dello Stato va ascritta senza incertezze.

Debole sul piano teorico e paradossale nelle conseguenze processuali, l'eccezione in esame si configura davvero come «un argine artificiale»[108] destinato, con tutta probabilità, a non resistere a lungo. Le stesse clausole generali con le quali viene circondato («di norma», «nella normalità dei casi»), al solito, sono l'avvisaglia che la stessa Corte costituzionale già si predispone ad un suo superamento.

4.6. Q*uale vizio può essere imputato alla legge interpretativa oggetto di ricorso? Il* vicolo cieco *dell'eccesso di potere legislativo. La violazione della riserva di giurisdizione in senso stretto,* ex *artt. 13, 14, 15 e 21 Cost., come limite insufficiente*

Ammessa per l'autorità giudiziaria la possibilità di ricorrere contro un atto legislativo davanti alla Corte costituzionale quale giudice dei conflitti tra poteri dello Stato, resta un ultimo problema da superare: quale vizio può essere imputato alla legge (interpretativa) che interferisce nella funzione giurisdizionale?

La dottrina favorevole al rimedio del conflitto di attribuzioni[109], ha sempre parlato in proposito di eccesso di potere legislativo. È una prospettiva che non mi convince e non solo per le note difficoltà ad ammettere, in generale, una funzione legislativa vincolata nel fine[110]. La mia contrarietà è – se così posso dire – in radice: la tesi dell'eccesso di potere legislativo implica una idea della Costituzione come *carta di principi e valori* che informano – ingessandolo – tutto il sistema normativo, chiedendo solo di essere

---

be identificato «nell'intero corpo elettorale, ovvero in ogni singolo elettore» (così P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni fra poteri*, cit., 148-155).

[108] R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto»*, cit., 3923.

[109] Vedi, *supra*, nota 72.

[110] La trattazione più recente della problematica si trova ora in G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 143-180, cui si fa rinvio anche per l'apparato bibliografico. Le difficoltà a costruire un vizio autonomo di eccesso di potere si acuiscono con riferimento alla funzione legislativa di interpretazione autentica, la quale – come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale: cfr. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale*, cit., 68-69 – è slegata da specifici presupposti giustificativi che ne condizionino la legittimità.

svolti e attuati. Una teoria della Costituzione, dunque, assiologica e chiusa, cui mi sento culturalmente lontano.

Più proficua potrebbe essere la strada tracciata da Vittorio Angiolini, cui si deve l'acuta elaborazione di un concetto di riserva di giurisdizione in senso stretto, fondata sulla lettura degli artt. 13, 14, 15 e 21 della Costituzione[111]. Secondo questa tesi, la Costituzione demanderebbe in esclusiva al giudice l'interpretazione e l'applicazione dei principi e delle regole costituzionali in tema di libertà personale, di domicilio, di corrispondenza e di manifestazione del pensiero, proibendo contestualmente al legislatore ogni ingerenza sull'esercizio della giurisdizione in tali ambiti. *Ergo*, leggi (anche interpretative[112]) che abbiano il solo scopo e l'unico effetto di smobilitare, formalmente o sostanzialmente, simili provvedimenti dell'autorità giudiziaria sarebbero, per ciò solo, incostituzionali.

Ai fini della soluzione del problema da cui ho preso le mosse, la tesi appena illustrata rappresenta certamente un passo avanti, ma è ancora insufficiente. Essa, infatti, ha un limite esplicitamente dichiarato[113]: non opera altrove, non si spinge oltre il perimetro tracciato dagli artt. 13, 14, 15 e 21 Cost., non serve – in altri termini – a costruire un limite generale alla funzione legislativa rispetto alla funzione giurisdizionale. È allora necessario mettere in campo un approccio diverso al problema di partenza.

4.7. *Il vizio di incompetenza assoluta quale limite esterno alla funzione legislativa*

La mia idea è un'altra, e chiama in causa il vizio d'incompetenza assoluta come *tertium genus* tra vizio formale e vizio sostanziale dell'atto legisla-

---

[111] Cfr. V. ANGIOLINI, *Riserva di giurisdizione e libertà costituzionali*, Padova, 1992, *passim.*

[112] Angiolini, non a caso, porta come esempio di intervento legislativo lesivo della riserva di giurisdizione il d.l. 1° marzo 1991, n. 60 (poi convertito, con modificazioni, in legge 22 aprile 1991, n. 133) che, nella forma dell'interpretazione autentica delle norme processuali sul computo dei termini di custodia cautelare, finiva per ripristinare la misura della carcerazione preventiva esclusa invece, con provvedimento definitivo, dalla Corte di cassazione (cfr. 41-42).

L'intera vicenda del c.d. «decreto Martelli» è ora ripercorsa analiticamente da O. MAZZA, *La norma processuale nel tempo*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Ubertis e G.P. Voena, vol. I, Milano, 1999, 278-283; ma vedi, in precedenza, le aspre critiche di A. GIARDA, *Sorge il dubbio che Montesquieu non sia più attuale*, in *Corr. Giur.*, 1991, 391 ss.; ID., *Il Parlamento, la sovranità, il principio della divisione dei poteri*, *ivi*, 1991, 601 ss.; M. TERRILE, *Sospensione e «congelamento» dei termini di custodia cautelare*, in *Foro it.*, 1991, II, 273 nota 1.

[113] V. ANGIOLINI, *Riserva di giurisdizione e libertà*, cit., 58.

tivo. Una legge, pur approvata nel rispetto delle procedure e conforme a Costituzione per il suo contenuto, ciò nonostante può essere illegittima se viola una regola costituzionale che circoscrive la portata della funzione legislativa in sé e per sé, considerata in rapporto all'ambito proprio di altre funzioni non legislative (ad esempio, quella giurisdizionale) [114].

Il perno della tesi qui proposta sta nel considerare il divieto d'interferenza con la funzione giurisdizionale non quale limite *interno* alla funzione legislativa (del tipo: «Tu, legislatore, *devi fare* …»), bensì come un suo limite *esterno* (del tipo: «Tu, legislatore, *non puoi fare* …»). In una simile prospettiva non si tratta di imporre costituzionalmente un *fare in positivo* al legislatore; tutt'al contrario si tratterebbe di un divieto, di un obbligo *di non fare* posto costituzionalmente alla legge: ad esempio, non interferire nei giudizi in corso, non sottrarre una competenza già incardinata, fors'anche non travolgere il giudicato. Tale impostazione – a me pare – presenta una serie di considerevoli vantaggi.

Sul piano concettuale, si evitano i problemi di costruzione di un eccesso di potere come vizio autonomo della legge: le analogie con lo sviamento della funzione legislativa restano [115], ma ci si libera della difficoltà di identificare vincoli finalistici interni alla legge, fonte politica per eccellenza. Il vizio di incompetenza assoluta, infatti, si configura come un comune limite esterno alla legislazione.

Sul piano del diritto positivo, già oggi è previsto il vizio di incompetenza per la legge, *ex* art. 2, legge cost. n. 1 del 1948, nell'ipotesi di giudizio in via principale su atto legislativo (statale o regionale) [116]. Una conferma – sia pure *a contrario* – della esistenza di limiti negativi alla funzione legislativa

---

[114] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, II ed., cit., 135-137. Aderendo a tale prospettiva, nel testo parlo di incompetenza *assoluta* per distinguerla dal diverso vizio di incompetenza *relativa*, che ricorre quando ad essere violata è una regola costituzionale concernente la distribuzione della competenza all'interno della potestà legislativa: mentre infatti la prima non è rimovibile da parte di altra autorità legislativa, il secondo invece è superabile ad opera dell'autorità legislativa competente.

[115] Non fosse altro perché l'eccesso di potere (nella forma del *détournement)* storicamente si innesta per via pretoria sulla originaria figura dello straripamento di potere *(débordement):* cfr. V. CARBONE, *Un'occasione perduta*, cit., 499-501. Alcuni degli stessi esempi di funzione legislativa costituzionalmente vincolata, solitamente addotti quale prova dell'esistenza di un vizio di eccesso di potere legislativo, possono essere letti in chiave di limite esterno alla legge: così, ad esempio, il vincolo di ragionevolezza (cfr. G. MIGNEMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 186).

[116] Sulla mancata valorizzazione, nell'ipotesi di ricorso statale, del vizio di incompetenza, apoditticamente ricondotto dalla Corte costituzionale alle due categorie di vizi formale e sostanziale (con conseguente assimilazione tra conflitto intersoggettivo e ricorso diretto), cfr. L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzioni al conflitto fra norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145 ss.

in rapporto a quella giurisdizionale può vedersi anche nell'art. 79 Cost.: sia nella previgente formulazione [117] che in quella riformata, la possibilità di correggere – mediante amnistia o indulto – precedenti decisioni giudiziarie è sottratta alla legge ordinaria ed è costituzionalmente riservata ad altra fonte (un tempo un decreto del Presidente della Repubblica previa legge di delegazione, ora – dopo la riforma del 1992 – una legge approvata, in ogni suo articolo e nella votazione finale, a maggioranza dei due terzi).

Più in generale, la sussistenza di un vizio di incompetenza assoluta della legge pare coerente con l'evoluzione subita – rispetto alla sua formulazione originaria – dal principio di separazione dei poteri [118], oggi declinabile essenzialmente in termini di competenze distinte, ciascuna delle quali connotata da una titolarità, da un procedimento, da atti tipici, e dove è escluso che funzioni diverse siano cumulate «dallo stesso soggetto nel medesimo ciclo funzionale» [119]. Con specifico riferimento alla funzione giurisdizionale, tutto ciò si traduce nella necessità di preservare una intermediazione giudiziaria tra la disposizione legislativa e la sua applicazione alla fattispecie concreta. E poiché «una riserva di competenza a favore di un certo potere non è altro che un insieme di divieti rivolti agli altri poteri dello Stato» [120], ciò significa che il legislatore – fosse pure il legislatore-interprete – non deve ostacolare o sostituirsi a tale intermediazione.

Sul piano dei rimedi giurisdizionali, diventa così possibile incardinare un conflitto di attribuzioni da menomazione davanti alla Corte, cui questa difficilmente potrebbe sottrarsi. Il giudice costituzionale, infatti, mentre ha sempre escluso – almeno ufficialmente – di poter sindacare nel merito il modo di esercizio del potere contestato, viceversa ha elaborato una articolata giurisprudenza sulla ammissibilità di un proprio controllo circa il rispetto dei limiti esterni alla funzione costituzionale contestata [121]. Proprio a questo sarebbe chiamata la Consulta: controllare, nella lite tra giudiziario e legislativo, non il merito della legge bensì il rispetto *in concreto* dei limiti esterni all'esercizio della funzione legislativa di interpretazione autentica, secondo lo schema tipico del conflitto da menomazione.

---

[117] Come rilevava G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, II ed., cit., 137.

[118] Cfr. A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. dir. it.*, XXIII, Roma, 1990, 1 ss.; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 472 ss.; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1985, 670 ss.

[119] A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1998, 333.

[120] R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, cit., 26.

[121] Come bene ha evidenziato il recente studio monografico di P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., in particolare nell'indagine della giurisprudenza costituzionale compiuta nel Capitolo II.

Sul piano della teoria generale, infine, la ricostruzione qui proposta del vizio di incompetenza assoluta mi pare del tutto coerente con l'idea di una Costituzione procedurale e aperta, rispettosa della natura teleologicamente libera della legge. Ragionando di incompetenza assoluta (e non di eccesso di potere legislativo) si finisce, infatti, per assumere il disegno costituzionale quale *testo normativo* gerarchicamente sovraordinato alla legge e, dunque, idoneo a porre limiti negativi alla funzione legislativa: questa è «fondamentalmente libera di operare scelte tra una serie indefinita di scopi tra loro equivalenti, senza essere vincolata al perseguimento di finalità preordinate e tipiche»[122], ma – in quanto soggetta al principio di legittimità costituzionale – non può invadere la competenza che la Costituzione riserva ad altre funzioni, quale quella giurisdizionale.

4.8. *Ci sarà un giudice a* Berlino*?*

Un ultimo corollario. L'impostazione fin qui seguita contribuisce anche a sdrammatizzare il problema della legittimazione processuale, in nome e per conto del potere giurisdizionale, nel conflitto di attribuzioni contro il legislatore, superando così lo stallo cui altrimenti costringerebbe la giurisprudenza costituzionale in tema.

Perché il giudice possa ricorrere, in sede di conflitto interorganico, contro una legge interferente con la funzione giurisdizionale occorrerebbe – secondo un primo orientamento dottrinale[123] – un nesso di pregiudizialità tra la questione dedotta nel giudizio e l'oggetto del ricorso. Il conflitto, in questa prospettiva, non può che essere incidentale[124] e, dunque,

---

[122] G. MIGNEMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere*, cit., 185.

[123] Cfr. N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare»*, cit., 3286 ss.; M. BIGNAMI, *Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura*, cit., 603 ss. Dimostrano una netta propensione verso tale soluzione anche A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 183 nota 91; G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi*, cit., 224-228.

[124] L'assonanza con la risalente idea del «conflitto incidentale» è solo un residuo di nomenclatura. Allora si trattava di un conflitto promosso da un giudice *a quo* estraneo alla lite interorganica (cfr. ord. n. 39 del 1968 e i relativi commenti sulla vicenda conflittuale di F. BILE, *Su di un preteso conflitto di attribuzioni tra Corte di cassazione e Corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, 1966, III, 135 ss.; C. LAVAGNA, *Perplessità insanabili e conflitto fra poteri*, in *Giur. it.*, 1966, II, 103 s.; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra poteri*, II, cit., 131 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sull'inammissibilità del conflitto incidentale tra i poteri dello Stato e su altre regole in tema di conflitti secondo l'ord. n. 39 del 1968 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, 517 ss.; A. VALENTE, *Gli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale dopo la sentenza delle sezioni unite penali dell'11 dicembre 1965*, in *Giust. civ.*, 1966, IV, 246 ss.). Nella versione più recente, invece, il giudice rileva l'interferenza della legge sulla

vi sarebbe una piena identità tra il giudice-potere dello Stato che ricorre e il giudice *a quo.* Ma, come abbiamo visto, è proprio questa identità – secondo la Corte costituzionale – che impone di dichiarare *in limine* inammissibile un ricorso del genere: quel giudice, infatti, è certamente nelle condizioni di sollevare una *quaestio legitimitatis* sulla legge, e tanto basta alla Consulta per sbarrare la porta di accesso al conflitto interorganico su atto legislativo [125].

Un secondo orientamento distingue tra l'interferenza legislativa che incide direttamente sul processo e l'interferenza di una legge che incide sulla funzione giurisdizionale staticamente intesa. Se nella prima ipotesi l'accertamento dell' interferenza nel corso di un giudizio fa della *quaestio* la via obbligata contro la legge, nella seconda è il ricorso per conflitto di attribuzioni a rappresentare il solo rimedio praticabile. In questa prospettiva il conflitto – sganciato dal nesso di incidentalità con un giudizio pendente – è nella disponibilità di un qualsiasi giudice, previa verifica della sussistenza di un suo interesse ad agire [126]. Non diversamente dalla precedente, anche questa teoria finisce per essere contraddetta dalla giurisprudenza costituzionale. È, infatti, la stessa Corte a dichiarare esplicitamente che la via della *quaestio* si impone su quella del conflitto anche quando il giudizio incidentale non è in atto ma in potenza: se «il giudice è chiamato *o può essere chiamato* a fare applicazione» di una legge della cui costituzionalità dubita «*anche sotto il profilo della possibile lesione della propria sfera di attribuzioni*», il rimedio predisposto dall'ordinamento – conclude la Consulta – è l'impugnativa incidentale [127].

---

funzione giurisdizionale durante un giudizio e promuove il ricorso per conflitto, non potendo definire altrimenti la controversia pendente.

[125] Cfr. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri*, cit., 399; A. PISANESCHI, *Ancora a proposito del rapporto tra giudizio incidentale e conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1998, 1751: entrambi concordano – facendo richiamo alla ord. n. 278 del 1997 – nel ritenere che la Corte costituzionale abbia definitivamente escluso la possibilità di ricorsi per conflitto di attribuzioni dall'origine incidentale. Anche P. VERONESI, *Conflitto o* quaestio*?*, cit., 2554, ritiene che «la tesi dell'incidentalità, combinata con le precisazioni della giurisprudenza costituzionale, comprime gli spazi di manovra riservati alla magistratura».

[126] Cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri*, cit., 214-217; ID., *Ancora a proposito del rapporto*, cit., 1751 ss. La tesi ruota attorno a due perni fondamentali: per un verso, la contrarietà all'idea che un giudice sia potere dello Stato solo quando esercita concretamente il potere giurisdizionale; per altro verso, la distinzione tra rilevanza e interesse ad agire (peraltro confermata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 420 del 1995: vedi, *supra*, note 99 e 100).

[127] Ord. n. 278 del 1997.

Come dire, dunque, che agli occhi della Corte costituzionale l'interferenza legislativa nei confronti della funzione giurisdizionale troverebbe sempre, prima o poi, un giudizio *a quo* nel quale emergere sotto forma di questione di costituzionalità.

Questa situazione di stallo si rivela superabile se si accettano le conclusioni illustrate nei paragrafi precedenti: il conflitto da atto legislativo è un rimedio giurisdizionale diverso dalla *quaestio* e non sovrapponibile ad essa, neppure quando il soggetto promotore sia un giudice [128]; la legge interferente con la funzione giurisdizionale è imputabile di incompetenza assoluta [129]. Ed è proprio facendo leva sulla natura del vizio che diventa più agevole evitare indebite assimilazioni tra i differenti rimedi del conflitto e della *quaestio:* se la legge presenta un vizio formale o sostanziale, il giudice ne farà oggetto di una impugnazione in via incidentale (ovviamente in presenza dei necessari requisiti di ammissibilità); se invece presenta un vizio di incompetenza assoluta, il rimedio sarà il ricorso per conflitto da menomazione (laddove ricorrano gli elementi soggettivi e oggettivi propri della lite interorganica).

In tale contesto, il problema della legittimazione processuale perde molto della sua apparente dilemmaticità. Per lo più la menomazione legislativa della funzione giurisdizionale sarà rilevabile da un giudice nel corso di un processo [130]: così, ad esempio, se la legge (interpretativa) interviene a condizionare giudizi pendenti sottraendo al giudice la sua competenza, o impedendogli l'acquisizione di mezzi di prova, o imponendogli determinati provvedimenti. Il carattere incidentale del conflitto, tuttavia, si configura come un requisito «naturale ma non necessario» [131]. Si pensi, infatti, ad una legge (interpretativa) che interviene a giudizio concluso interferendo nell'applicazione del diritto fatta dall'autorità giudiziaria, ad esempio travolgendone il giudicato: in simili ipotesi è evidente che il ricorso non è più nella disponibilità di un giudice *a quo*, ed a promuoverlo sarà quel giudice che la sentenza travolta aveva pronunciato [132].

---

[128] Vedi *supra*, paragrafi 4.3, 4.4, 4.5.

[129] Vedi *supra*, paragrafi 4.6, 4.7.

[130] Così, giustamente, P. VERONESI, *Conflitto o* quaestio*?*, cit., 2553; ID., *I poteri davanti alla Corte*, cit., 170-171.

[131] Recuperando così la felice (anche se non fortunata) formula adoperata da G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1969, 1001 ss., in altro – ma non dissimile – contesto problematico.

[132] A meno di non voler accedere a quella dottrina che, da tempo, sostiene l'opportunità di riconoscere la legittimazione processuale al conflitto (non a qualsiasi giudice, bensì)

La soluzione così data al nodo della legittimazione processuale si fa apprezzare anche in considerazione della difficoltà a distinguere tra una legge che interferisce su singoli processi ed una legge lesiva della funzione giurisdizionale staticamente intesa: il confine tra le due ipotesi, infatti, è labilissimo[133]. Difficile è anche ricomporre in un quadro coerente una simile distinzione con la natura di potere diffuso che la giurisprudenza costituzionale riconosce al potere giurisdizionale: la menomazione, per via legislativa, dell'esercizio in atto della giurisdizione riverbera necessariamente in violazione della funzione giurisdizionale *tout-court.*

In conclusione, volendo riepilogare: è nella disponibilità dei giudici promuovere, contro una legge (interpretativa) che interferisca nell'esercizio della funzione giurisdizionale, un conflitto di attribuzioni avverso il potere legislativo; la Corte costituzionale sarebbe così chiamata a controllare il rispetto in concreto dei limiti esterni all'esercizio della funzione legislativa (di interpretazione autentica), secondo lo schema tipico del conflitto da menomazione. Ci sarà almeno un giudice *a Berlino* determinato ad attivare questo rimedio giurisdizionale contro una legislazione di interpretazione autentica sempre più pervasiva?

---

alla Corte di cassazione ovvero agli organi c.d. di autogoverno della magistratura: cfr. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio*, cit., 177 ss; A. PIZZORUSSO, *La Magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in *Riv. dir. proc.*, 1982, 246 ss.; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 760 ss. Tale soluzione è stata di recente riproposta da G. GEMMA, *Conflitti di attribuzione, giudici, organi di autogoverno della magistratura*, in *Giur. cost.*, 2000, 160 ss.

[133] Vedi, *supra*, par. 3.4. La difficoltà è riconosciuta dallo stesso A. PISANESCHI, *Ancora a proposito del rapporto*, cit., quando si domanda se «una legge di depenalizzazione che degradasse determinati reati ad illeciti amministrativi e quindi estinguesse anche i procedimenti in corso, violerebbe le prerogative costituzionali dell'organo giudiziario?» (p. 1751), oppure laddove ammette come, al di fuori dell'ipotesi di legge-provvedimento, sia certamente difficile «distinguere tra ipotesi in cui la legge sia lesiva delle competenze dell'intero ordine giudiziario o sia lesiva delle attribuzioni concrete di un singolo organo giudiziario» (p. 1753, nota 9).

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E PRASSI DELLE LEGGI INTERPRETATIVE

di Giuseppe Verde

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Alcune recenti tendenze della legislazione. – 3. L'interpretazione autentica della legge fra Parlamento e Corte costituzionale. – 4. L'interpretazione autentica della legge nell'esperienza più recente. – 5. *(Segue):* l'interpretazione autentica della legge nell'esperienza più recente.– 6. Leggi interpretative ed esercizio della funzione legislativa.

1. *Considerazioni introduttive*

Lo studio dell'interpretazione autentica della legge può essere affrontato da diverse angolature. In particolare le ricostruzioni che muovono dalla giurisprudenza costituzionale mostrano una certa insoddisfazione in merito alle soluzioni offerte dalla Corte costituzionale ai problemi posti dalle leggi o dalle disposizioni interpretative [1].

In questo contributo si cercherà prevalentemente di prendere in considerazione il ricorso del legislatore all'interpretazione autentica della legge muovendo dallo studio di alcune recenti leggi. Tale prospettiva consente di osservare le leggi e le disposizioni interpretative nel contesto della produzione legislativa legata alla XIII Legislatura e di operare alcune considerazioni sul rapporto che si viene a determinare fra giurisprudenza costituzionale e l'attività legislativa finalizzata alla interpretazione di altre precedenti leggi.

---

[1] Tale aspetto è evidenziato in molti scritti in tema di interpretazione autentica: A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1995, 175 ss.; A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, 64 ss.; L. ANTONINI, *Nella «Torre di Babele» della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione: un caso particolare in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 1997, 924 ss.; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Milano, 1997; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997.

Come è noto, l'interpretazione del legislatore assume un particolare rilievo sia per il soggetto[2] da cui proviene sia per gli effetti che tradizionalmente ad essa si riconducono (retroattività e vincolo interpretativo)[3]. Profilo soggettivo dell'interpretazione ed effetti particolari, rappresentano le due questioni fondamentali in tema di interpretazione autentica della legge; con l'ulteriore precisazione che non è facile parlare dell'intervento interpretativo del legislatore senza contestualmente affrontare le questioni che direttamente si ricollegano agli effetti prodotti dalle leggi interpretative. Proprio muovendo da questi ultimi effetti si discute circa l'ammissibilità costituzionale dell'interpretazione autentica della legge. Ove si dovesse, infatti, ritenere che nel nostro ordinamento operi a livello costituzionale il principio di irretroattività della legge[4], vi sarebbe spazio solo per leggi interpretative non retroattive. Pur tuttavia tale principio risulta costituzionalizzato solo per la materia penale e così, in generale, si ammette la possibilità che la legge possa disporre oltre che per il futuro anche per il passato[5]. Il ricorso all'interpretazione autentica, anzi, è proprio sostenuto dall'esigenza di imporre una certa interpretazione a far data dal momento nel quale è entrata in vigore la disposizione ora autenticamente interpretata. Si sostiene che il significato ora imposto era sempre stato contenuto nella disposizione e pertanto l'effetto retroattivo si produce *naturalmente* tutte le volte nelle quali il legislatore ricorre all'interpretazione autentica della legge.

---

[2] In riferimento al profilo soggettivo dell'interpretazione autentica della legge, si rammenti come la dottrina abbia superato la ricostruzione dell'interpretazione autentica della legge che vede nell'autore materiale dell'atto l'unico soggetto abilitato fornire indicazioni precise circa il significato dell'atto stesso; sul punto utili indicazioni si traggono da O. GIACCHI, *Formazione e sviluppo della dottrina dell'interpretazione autentica in diritto canonico*, Milano, 1935, 9 ss.; E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Milano, 1971, 93 ss.; e soprattutto, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da Cicu e Messineo, I, t. 2, Milano, 1980, 241 ss.

[3] Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, (a cura di SILVESTRI), X ed., Milano, 2000, 91 ss.

[4] V. SATTA, *Irretroattività degli atti normativi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, 1989, 1 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970, 3 ss.; CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, 1332 ss.; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 119 ss.

[5] La Corte costituzionale nella sent. n. 118 del 1957 afferma che il principio di irretroattività «non è mai assurto … alla dignità di norma costituzionale … per le materie diverse da quella penale l'osservanza del tradizionale principio è dunque rimessa … alla prudente valutazione del legislatore» (in *Giur. cost.*, 1957, 1078).

I problemi sorgono al momento in cui si considera che la disposizione autenticamente interpreta è entrata a far parte dell'ordinamento e in quanto tale è stata interpretata e applicata. Quest'ultimo profilo denota come il l'interpretazione autentica della legge sia destinata sempre ad interagire con altre interpretazioni; nei fatti la legge interpretativa può incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale fino al punto da mettere in dubbio i giudicati che si siano formati[6]. Si vede, allora, come i dubbi di incostituzionalità siano alimentati non solo dalla mancata esplicita previsione nel testo costituzionale della facoltà per il legislatore di poter concorrere con il potere giudiziario nell'interpretazione della legge. Alla mancata previsione costituzionale dell'interpretazione autentica, infatti, si aggiungono le disposizioni costituzionali che nel loro complesso definiscono lo *status* costituzionale dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Bisogna precisare che è assolutamente isolata in dottrina la tesi di chi ritiene che le garanzie costituzionali del potere giudiziario di per se stesse non consentano al legislatore di potere legittimamente far ricorso a leggi interpretative[7]. Maggiore spessore scientifico hanno quelle posizioni dottrinali che evidenziano le interferenze che l'intervento interpretativo del legislatore può produrre rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale[8].

Gli aspetti problematici appena evidenziati sembrano non essere avvertiti dal legislatore il quale ha sempre fatto ricorso all'interpretazione autentica della legge. L'esperienza di recente ricostruita conferma l'impiego diffuso di leggi o di disposizioni interpretative[9]. Sviluppando ulteriormente tale prospettiva, si cercherà nelle prossime pagine di richiamare l'attenzione del lettore sul ricorso all'interpretazione autentica nel periodo compreso fra il 1° gennaio 1998 ed il 31 dicembre 1999.

La ricostruzione a cui si accennava muove dalla considerazione che la Corte costituzionale ha nella sua giurisprudenza fugato molti dei dubbi riguardanti l'ammissibilità dell'interpretazione autentica. Si intende con ciò dire che in linea generale la Corte ritiene possibile l'intervento interpretativo del legislatore. Pur tuttavia non mancano decisioni nelle quali la Corte tenta di definire limiti e parametri dell'interpretazione autentica muovendo

---

[6] Cfr., G. VERDE, *op. cit.*, 35 ss.

[7] Crf., G. MARZANO, *L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti fra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Milano, 1955, 156 ss.

[8] V., R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro it.*, 1988, I, 1343 ss.; MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1990, 963 ss.

[9] V., G. VERDE, *op. cit.*, 8 ss. e 62 ss.

dai profili che attengono al vizio di ragionevolezza delle leggi interpretative. In questo contributo ci si limiterà soltanto a richiamare quei profili generali della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dell'interpretazione autentica, mentre si fa rinvio agli altri studi che precedono questo scritto per una valutazione critica di quegli aspetti giurisprudenziali che in questa sede non vengono richiamati.

2. *Alcune recenti tendenze della legislazione*

L'esperienza parlamentare a cui si farà riferimento matura nel contesto di alcune linee presenti nella legislazione dell'ultima legislatura. Tra gli aspetti generali che hanno caratterizzato l'attività parlamentare nell'ultimo periodo vi è certamente la sensibilità istituzionale nei confronti dell'esigenza di migliorare la qualità della legislazione cercando, allo stesso tempo, di ridurre il numero delle leggi vigenti nel nostro ordinamento.

Diversi accorgimenti parlamentari e diverse tecniche normative dovrebbero farsi carico di perseguire l'obiettivo della semplificazione normativa. La prassi parlamentare relativa ai percorsi istituzionali delle leggi di semplificazione (n. 50 del 1999 e n. 340 del 2000) dimostra come il problema della complessità della legislazione rappresenti ormai una grande questione politico istituzionale[10]. Non è un caso, infatti, che il *Rapporto sullo stato della legislazione* del 1999 richiami l'attenzione del lettore proprio sul «nodo» della complessità normativa e sui tentativi di semplificazione normativa avviati nel corso della XIII Legislatura[11]. Tra i segni più significati della legislatura vi è proprio il tentativo di far sì che la politica di riordino normativo e di semplificazione si presenti come politica di carattere permanete[12].

---

[10] V., N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, 2000.

[11] In riferimento al problema della «complessità della legislazione» e alle soluzioni individuabili nel contesto degli interventi tecnici, si tenga conto che nel *Rapporto sullo stato della legislazione*, Parte I: dati e tendenze, II/1999, 30 giungo 1999, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione – Camera dei Deputati – Servizio studi, si nota che «viene così superata una precedente impostazione che ha concepito il problema – *della complessità della legislazione* – in termini di tecnica della legislazione (redazione, cognizione, semplificazione delle norme o "*drafting*") e di strumentazione accessoria al processo decisionale. Conseguentemente il problema di rendere funzionanti e sostenibili per i cittadini sistemi normativi già molto estesi e in continua crescita è ormai una finalità politica e non più prevalentemente tecnica».

[12] V., N. LUPO, *op. cit.*, 48.

Le «nobili» intenzioni parlamentari si scontrano con i problemi che le società complesse affrontano nell'era della globalizzazione, dal momento che le esigenze di semplificazione sembrano destinate a realizzarsi nel contesto di ordinamenti che non possono cercare di correggere i processi di produzione normativa senza con ciò pensare di poter risolvere tutti i problemi che si richiamano tutte le volte in cui si discute di complessità normativa [13].

L'esperienza italiana è partecipe di questo prospettiva che accomuna diversi paesi dell'Europa occidentale. Uno sguardo sommario alle vicende che hanno riguardato la nostra forma di governo coglie una disarticolazione nel funzionamento della forma di governo ed una perdurane crisi del sistema politico. In questo contesto il governo ha assunto il ruolo di centro propulsore dei processi di produzione normativa in un contesto nel quale è difficilissimo governare le vicende che attengono alla produzione normativa. Sempre più spesso la dottrina parla di un vero e proprio disordine delle fonti determinato anche dal «travolgente» processo di superamento dei modelli ordinamentali preposti alla produzione delle fonti normative [14].

3. *L'interpretazione autentica della legge fra Parlamento e Corte costituzionale*

In questo contesto l'interpretazione autentica della legge può essere vista come ulteriore segno di crisi della legislazione italiana. Prescindendo per il momento se abbia senso parlare di crisi della legge o se non sia più aderente alla realtà evidenziare le ragioni che influenzano l'esercizio della

---

[13] Sul punto si tenga conto del significativo richiamo contenuto nel documento *Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione* elaborato dalla CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI APPARTENETI ALL'UNIONE EUROPEA, Lisbona, maggio 1999, 4 (ora anche in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2000, 302 ss.) al rapporto fra complessità normativa e democrazia; si afferma infatti che «gli effetti della complessità intaccano il funzionamento della democrazia agli occhi dei cittadini. Dal punto di vista dei cittadini sono infatti seriamente minacciate quelle condizioni di conoscibilità, trasparenza e responsabilità che sostituiscono la sostanza della democrazia nell'esercizio concreto del potere».

[14] V., il contributo di U. DE SIERVO (*Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale)* che precede e introduce gli studi pubblicati nell'*Osservatorio sulle fonti 1998*, curato dello stesso Autore, Torino, 1998, XIII ss.; R. TOSI, *Semplificazione amministrativa e complicazione normativa*, in *Le Regioni*, 1998, 1397 ss., spec. 1400; P. CIARLO, *Il parlamento e le fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, Padova, 1999, 257 ss., spec. 275.

funzione legislativa, vi sono diverse ricostruzioni che legano l'interpretazione autentica della legge ai percorsi della legislazione italiana[15].

In particolare, l'efficacia retroattiva che naturalmente si lega all'intervento interpretativo del legislatore (si veda, però, Corte cost., sent. n. 525 del 2000) e il carattere spiccatamente provvedimentale di molte leggi di interpretazione autentica sollecitano gli studiosi ad osservare le leggi interpretative come leggi che confermano la volatilizzazione dei requisiti di generalità, astrattezza ed innovatività che, insieme, caratterizzerebbero l'idealtipo di legge. Da un'altra parte si collocano altre ricostruzioni (dottrinali e giurisprudenziali) le quali propongono un'interpretazione dell'art. 70 Cost., secondo cui l'esercizio della funzione legislativa si rende percettibile nel procedimento di formazione dell'atto legislativo e ciò indipendentemente dalle caratteristiche sostanziali della legge[16]. Con riferimento, poi, all'interpretazione autentica della legge il richiamo all'art. 70 Cost., ha consentito di considerare l'intervento interpretativo del legislatore come estrinsecazione naturale della funzione legislativa[17]. Parimenti ammissibile è

---

[15] F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, n. 3, 1989, 411 ss.; L. CIAURRO, *La crisi della legge*, in *Rass. parl.*, 1989, 149 ss.; F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, 1995, 175 ss.; F. MODUGNO-A. CELOTTO-M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1999, 7 ss., spec. 8. Recentemente per una valutazione dalla funzione legislativa – anche in considerazione del Rapporto sullo stato della legislazione per il 1998 (Camera dei Deputati – Servizio studi) – si rinvia alle accurate considerazioni di A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 172 ss., ora anche in «*Itinerari*» *di una ricerca sul sistema delle fonti*, III, *Studi degli anni 1996/98*, Torino, 1999, 417 ss.

[16] Cfr. Corte costituzionale, sent. (8 marzo) 21 marzo 1989, n. 143, in *Giur. cost.*, 1989, 680 ss., su cui v. A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, *ivi*, 1041 ss.; sul punto vanno ricordati almeno alcuni scritti fondamentali v. V. CRISAFULLI, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; ID., *In tema di leggi personali*, in *Giur. cost.*, 1961, 1262 ss.; ID., *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, 871 ss.; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968; da ultimo, cfr. R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 917 ss., (ivi ulteriori richiami bibliografici). Per quel che concerne la giurisprudenza costituzionale, indicazioni analoghe a quelle che si rinvengono nella già citata sent. n. 143 del 1989, si rinvengono anche in Corte cost., sent. n. 63 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, 534 ss. Sui limiti alle leggi provvedimento si consideri che tali leggi «esigono un controllo stretto di non arbitrarietà e di non irragionevolezza» così, Corte cost., sent. (20 maggio) 3 giugno 1998, n. 211, in *Giur. cost.*, 1998, 1633, spec. 1647.

[17] V., A. AMORTH, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 62 ss., spec. 77; diversamente, R. QUADRI, *Applicazione della legge in generale*, in *Commentario al cod. civ.*, SCIALOJA E BRANCA, (a cura di), *Disposizioni sulla legge in generale artt. 10-15*, Bologna-Roma, 1974, 153.

il ricorso all'interpretazione autentica della legge da parte del «legislatore regionale»[18].

Gli effetti prodotti dall'interpretazione autentica della legge si legano al contenuto della legge o della disposizione interpretativa. In linea di principio si deve presumere che il contenuto di cui si è appena accennato possa essere assimilato all'attività interpretativa. Si tratta di un passaggio delicato che rappresenta l'aspetto più controverso e meno convincente dell'interpretazione autentica della legge. Talvolta il contenuto delle leggi interpretative esclude che dai rapporti fra disposizione interpretata e disposizione di interpretazione autentica si possa parlare di attività interpretativa (intesa anche in senso ampio). Sono i casi nei quali nel momento dell'interpretazione autentica il legislatore modifica la disposizione oggetto di interpretazione; non mancano casi limiti nei quali la disposizione interpretata è abrogata dalla stessa legge di interpretazione autentica. In questi casi si parla di leggi sostanzialmente innovative e fittiziamente retroattive e su questi presupposti si avanzano forti dubbi circa l'ammissibilità delle leggi di interpretazione autentica. In molte altre fattispecie il «gioco» che si viene a determinare fra intervento interpretativo e disposizione interpretata presenta aspetti meno problematici. In questi casi, ove si ammettesse una particolare ricostruzione dell'attività interpretativa, si può giungere a giustificare l'interpretazione autentica.

Per altri versi, il fatto che il legislatore possa legittimamente interpretare la legge è osteggiato da quella parte della dottrina la quale ritiene che compito del legislatore sia solo quello di produrre «atti di potere» i quali, a loro volta, si rendono percettibili nelle disposizioni legislative; non appartiene ai compiti che l'ordinamento assegna al legislatore quello della produzione degli «atti retorici». Questi ultimi richiamano le funzioni dell'interprete e, in definitiva, del giudice chiamato giornalmente ad applicare le disposizioni in vista della soluzione di una controversia. Nel caso, quindi, dell'interpretazione autentica della legge, la schema concettuale appena esposto non consente di ammettere una commistione fra «atto di potere» e «atto retorico», commistione che si verificherebbe tutte le volte nelle quali il legislatore pretende di interpretare autenticamente la legge[19]. Il fatto, però che nella realtà si debba fare i conti con molte leggi e con moltissime disposizioni interpretative, induce a ricercare altri spunti che possano essere utili a spiegare un fenomeno che spesso, è connesso con esigenze di riequilibrio di interpretazioni giudiziarie o amministrative non sempre rispettose

---

[18] Cfr., G. VERDE, *op. cit.*, 23.

[19] V., R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 50-51.

del senso della legislazione. Quest'ultimo richiamo consente di rammentare come spesso l'intervento interpretativo del legislatore è destinato ad interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale. Malgrado ciò, non sembra che le disposizioni costituzionali del Titolo IV possano escludere in modo categorico il ricorso all'interpretazione autentica della legge[20].

Le considerazioni appena svolte non affrontano tutta una serie di questioni connesse con il tema dell'interpretazione autentica. Le finalità di questo contributo consentono solo di rammentare che dallo studio dell'esercizio della funzione legislativa, dal ripensamento della teoria della separazione dei poteri, da un'indagine meditata sull'interpretazione della legge, potrebbero provenire spunti utili per meglio ricostruire l'istituto dell'interpretazione autentica della legge.

Come si accennava, la giurisprudenza costituzionale più volte ha avuto l'occasione per precisare in che termini l'interpretazione autentica della legge è compatibile con la nostra Costituzione. In linea generale si ritiene che le leggi interpretative possano avere cittadinanza nel nostro ordinamento pur tuttavia i profili ricostruttivi dell'interpretazione autentica non sembrano soddisfare in pieno la dottrina. In molti studi si nota come sentenze della Corte offrano ricostruzioni differenti su aspetti delicati come il rapporto fra legge di interpretazione autentica e giudicato o sulla distinzione fra legge interpretativa e legge innovativa retroattiva. Su questi presupposti si giustifica il senso di insoddisfazione che generalmente si lega alle ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale in tema di leggi interpretative. La sensazione che si ha è che la giurisprudenza costituzionale volutamente rifulga da una ricostruzione madre con la quale confrontarsi o dalla quale far discendere soluzioni per casi futuri. Le sentenze della Corte rappresentano degli episodi giurisprudenziali che possono avere una coerenza intrinseca ma che non entrano in rapporto l'uno con l'altro costituendo un orientamento giurisprudenziale certo e consolidato[21].

Fra le ragioni che rendono la giurisprudenza costituzionale così episodica vi è certamente quella che attiene alla costruzione del parametro di costituzionalità dell'interpretazione autentica. Nelle sentenze della Corte si discute, infatti, prevalentemente di ragionevolezza delle leggi di interpretazione autentica; in particolare il giudizio di ragionevolezza poi si concentra sul rapporto fra disposizione interpretata e disposizione interpretativa e considera gli interessi e la loro regolamentazione operata dal concorso fra

---

[20] Cfr., Corte cost., sent. (28 gennaio) 10 febbraio 1993, n. 39, in *Giur. cost.*, 1993, 280 ss., spec. 289, e sent. (4 novembre) 17 novembre 1992, n. 455, in *Giur. cost.*, 1992, 4129 ss.

[21] Cfr., A. ANZON, *op. e loc. ult. cit.*; G. ZAGREBELSKY, *Sulla interpretazione autentica (A proposito della «Legge per Assisi»)*, in *Giur. cost.*, 1974, 3482 ss.

le due leggi. In questo senso è inevitabile che la Corte debba sacrificare nelle sue pronunzie il bene della coerenza e della prevedibilità, ma ciò è indotto dal modo di essere dell'interpretazione autentica. Si comprende, allora, che si determina un rapporto fra giurisprudenza costituzionale e legislazione di interpretazione autentica, rapporto nel quale la legislazione esercita una pressione particolare sulla giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima appare non solo episodica ma incapace di influenzare o condizionare la prassi parlamentare. Solo dallo studio della legislazione emergono aspetti dell'interpretazione autentica della legge che sono ignoti alla giurisprudenza costituzionale. Si pensi, per esempio, a tutte quelle disposizioni interpretative che con effetto retroattivo introducono disposizioni di favore le quali non verranno mai contestate dai loro destinatari. Non si può escludere che la giurisdizione costituzionale possa essere chiamata a sanzionare interventi interpretativi del legislatore i quali sono contestati perché riaffermano il contenuto originario di alcune disposizioni le quali in sede applicativa avevano smarrito il loro significato. Così, questioni di legittimità costituzionali di leggi interpretative potrebbero essere sostanzialmente sostenute da interessi che nascono da interpretazioni giurisdizionali o amministrative favorevoli agli interessi di alcuni destinatari, ma che non possono obiettivamente considerarsi rispettose dell'originario significato della legge.

Anche di recente la dottrina ha offerto interessanti spunti circa i rapporti che si determinano fra Parlamento e Corte costituzionale. Si tratta di rapporti caratterizzati da una particolare fluidità grazie alla quale la materia normativa viene plasmata e riplasmata[22]. Fra gli indirizzi giurisprudenziali suscettibili di nuove applicazioni vi è quello che muovendo dall'art. 3 Cost., sottolinea l'esigenza di razionalità intrinseca della legislazione. Su queste basi potrà avere un rilievo significativo il valore della certezza normativa.

Ripercorrendo per larghe linee la giurisprudenza costituzionale più recente è possibile cogliere più di un richiamo alla «certezza del diritto», pur tuttavia ciò non è sufficiente per potere affermare che la legislazione soggiace ad un obbligo costituzionale di coerenza e intrinseca razionalità. Per richiamare solo alcuni dei passaggi giurisprudenziali più significativi, si rammenta che nei rapporti fra diritto comunitario e legislazione regionale, la Corte costituzionale ritiene che il valore della certezza del diritto escluda la possibilità che la deliberazione legislativa regionale in contrasto con il

---

[22] V., A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, 1 ss.

diritto comunitario possa legittimamente divenire legge regionale[23]. Nel contesto del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo grande attenzione è attribuita alla formulazione del quesito sotto il profilo della inadeguatezza, dell'incongruenza, della omogeneità e della chiarezza[24]; altro profilo è poi quello della certezza della normativa di risulta[25]. Ancora la Corte ha affermato che «non si può intraprendere una iniziativa di decriminalizzazione – che presenta carattere omogeneo nelle previsioni, nel bene tutelato e nelle sanzioni irrogabili – senza completare in modo coerente le statuizioni, pena l'arbitrarietà di quelle non uniformi. La disposizione denunciata va quindi dichiarata illegittima per contrasto con i principi di ragionevolezza, e di razionalità della legislazione, desumibili dall'art. 3 Cost.» [26]. L'esigenza di razionalità però non diviene un valore in sé, se non per il profilo della coerenza intrinseca dell'ordinamento, aspetto quest'ultimo riconducibile ad uno dei risvolti del giudizio di ragionevolezza della legge[27]. È evidente che il valore della razionalità dovrebbe presiedere alla produzione normativa sostenendo così l'attività interpretativa chiamata al momento dell'applicazione del diritto alla costruzione del sistema normativo. Dinanzi a questo limite l'ordinamento vive il dubbio interpretativo generato dalla complessità normativa come un aspetto fisiologico del sistema normativo, destinato ad essere risolto dall'interprete[28].

---

[23] Cfr. Corte cost., sent. (7 novembre) 10 novembre, n. 384, in *Giur. cost.*, 1994, 3449 ss., con note di F. SORRENTINO, F. BIENINTESI, F. DONATI, E. GIANFRANCESCO, P. GIANGASPERO; Corte cost., sent. (20 marzo) 31 marzo 1995, n. 94, in *Giur. cost.*, 1995, 788 ss.

[24] V. Corte cost., sent. (3 febbraio) 7 febbraio, 2000, nn. 35, 36, 38, 40, in *Giur. cost.*, 2000, 272 ss., 281 ss., 306 ss., 319 ss.; cfr. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, 453 ss., spec. 486 ss.

[25] Corte cost., sent. (3 febbraio) 7 febbraio 2000, n. 31, in *Giur. cost.*, 2000, 215 ss., *ivi* i commenti di R. BIN, M. CEROSE e G. BASCHERINI.

[26] Corte cost., sent. (21 febbraio) 27 febbraio 1996, n. 52, in *Giur. cost.*, 1996, 366 ss., spec. 369, con nota di L. LUCIANI, *Una legislazione penale più coerente*, 370; v. Corte cost., sent. (17 gennaio) 27 gennaio 2000, n. 20, in *Giur. cost.*, 2000, 145 ss.

[27] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 148-151; G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 128 ss., spec. 143.

[28] V. Corte cost., sent. (17 ottobre) 30 ottobre 1996, n. 364, cit., 3186; Corte cost., ord. (23 maggio) 12 giugno 1991, n. 274, in *Giur. cost.*, 1991, 2176 ss., spec. 2178; Corte cost., ord. (11 luglio) 23 luglio 1991, n. 372, ivi, 2936 ss.; Corte cost., sent. (28 gennaio) 10 febbraio 1993, n. 39, in *Giur. cost.*, 1993, 280 ss., spec. 289.

4. *L'interpretazione autentica della legge nell'esperienza più recente*

Lo studio della legislazione statale del 1998 e del 1999 conta una sola legge di interpretazione autentica (legge n. 185 del 1998) e venti disposizioni interpretative contenute in leggi che formalmente non sono leggi di interpretazione autentica.

Al di là del mero dato quantitativo, si evidenzia un preferenza del legislatore per disposizioni interpretative inserite nel contesto di altre leggi. In riferimento alla materia oggetto della legge e della disposizione interpretativa in essa contenuta è riscontrabile sempre una certa affinità. L'unica eccezione è data dalla legge n. 448 del 1998 il cui contenuto abbraccia oggetti eterogenei e nella quale si trovano ben undici disposizioni interpretative.

Il fatto che il legislatore faccia ricorso a disposizioni interpretative più che a leggi di interpretazione autentica lascia intendere che nel momento nel quale si introduce una nuova normativa, si coglie l'occasione per ritornare su precedenti disposizioni riguardanti la stessa materia per correggerne gli effetti applicativi. In ogni caso si gioca sull'effetto retroattivo senza nemmeno celare che, sotto il profilo della politica del diritto, si pretende di innovare o modificare facendo retroagire solo alcuni degli effetti prodotti dalla legislazione di riforma.

L'unica legge formalmente di interpretazione autentica qui presa in considerazione (legge n. 185 del 1998) presenta la consueta struttura delle leggi interpretative. Si tratta, infatti, di una legge che consta di un solo articolo nel quale si afferma che il comma … «va interpretato nel senso che …». Andando al di là degli aspetti meramente formali, il primo dato da porre in risalto attiene al rapporto temporale che si viene a determinare fra legge interpretativa e legge interpretata. Tale rapporto costituisce, poi, la misura dell'effetto retroattivo. La legge qui presa in considerazione interpreta autenticamente una legge entrata in vigore meno di tre mesi prima: si tratta della legge 30 aprile del 1998, n. 122. Nella fattispecie presa in considerazione appare evidente l'intenzione di intervenire subito su un aspetto applicativo connesso con gli effetti prodotti da una legge di poco precedente quella interpretativa. L'intervento interpretativo del legislatore si muove sul piano della manutenzione legislativa. Concretamente la legge n. 185 del 1998 esclude che alcune limitazioni disposte in tema di emittenza televisiva non si applichino alle televisioni che si rivolgono ad un pubblico locale e che non fanno parte di una rete nazionale.

La legge n. 224 del 1998, in tema di Trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari e agevolazioni per l'editoria, reca due disposizioni interpretative: art. 2, 3° comma, e art. 3. Le due disposizioni in questioni presentano

strutture diverse. Il 3° comma, art. 2 si riferisce all'«ultimo periodo» di un precedente comma di altra legge del 1995 affermando che tale «ultimo periodo» «deve essere interpretato nel senso che …». L'art. 3, invece, afferma che «in via di interpretazione autentica in materia di contributi all'editoria, i contributi annui … Sono aggiuntivi ed integrativi …». Le espressioni usate dal legislatore sono particolarmente ambigue ed è evidente che non è possibile interpretare un «ultimo periodo» di un certo comma, così come non si capisce quale sia la disposizione alla quale l'art. 3 si rivolge in via di interpretazione autentica. Sotto il profilo sostanziale il complicatissimo 3° comma dell'art. 2 e l'art. 3, della legge n. 224 del 1998 dispensano contributi all'editoria con effetto retroattivo pari a circa tre anni per il 3° comma, art. 2, e, a quasi sette anni per l'art. 3.

Nelle fattispecie da ultimo richiamate è evidente che l'aspetto interpretativo sia evanescente, pur tuttavia in quanto disposizioni provvedimentali che dispensano benefici, è molto raro che gli effetti tipici dell'interpretazione autentica della legge vengano contestati.

La legge n. 448 del 1998 (misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) reca ben undici disposizioni interpretative[29]. Si conferma, quindi, l'attitudine delle leggi collegate alla legge di bilancio e alla legge finanziaria (approvate nella sessione di bilancio) a contenere disposizioni interpretative le quali hanno come comune denominatore quello di voler tendenzialmente ridurre le spese a carico del bilancio statale. Le disposizioni in questione operano in microsettori dell'ordinamento imponendo interpretazioni che retroattivamente escludono o riducono i «costi» delle interpretazioni di alcune leggi.

Formalmente il legislatore ricorre alla consueta affermazione secondo cui la disposizione «si interpreta nel senso che», altre volte si dice che la disposizione «va interpretata nel senso che». È significativo che in alcune fattispecie il legislatore pretenda di interpretare autenticamente due diverse disposizioni contenute in uno stesso articolo o comma. Per questa via si perviene ad una nuova disciplina di settore introdotta con effetto retroattivo e vincolante. L'uso dell'interpretazione autentica in questo caso risponde a evidenti ragioni di politica del diritto anche se appare difficile percepire come si viene a determinare il rapporto fra disposizione interpretata e disposizione interpretativa. Deve essere, inoltre, considerato che la maggior parte delle leggi autenticamente interpretate sono leggi approvate in un periodo di tempo compreso fra il 1995 ed 1997.

---

[29] V. art. 26, 1°, 2° e 3° comma; art. 26, 23° comma; art. 31, 34° comma; art. 36; art. 45, 6° e 19° comma; art. 55; art. 62, 2° comma; art. 73, 4° comma.

Un richiamo particolare merita l'art. 36, legge n. 448 del 1998, articolo che reca «disposizioni modificative ed interpretative dell'art. 1, 181° e 182° comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662». Dal punto di vista formale nell'art. 36 non si trovano quelle che si possono considerare le espressioni tipiche impiegate dal legislatore nelle ipotesi di interpretazione autentica della legge. Pur tuttavia l'art. 36 pretende di interpretare e modificare una precedente normativa; in questo caso l'intervento del legislatore è fortemente criticabile perché l'interpretazione è impercettibile mentre è evidente che ci si trovi dinanzi ad una serie di disposizioni innovative e retroattive che dispensarono, ancora una volta, benefici per i destinatari delle disposizioni interpretate.

5. (Segue): *l'interpretazione autentica della legge nell'esperienza più recente*

Uno sguardo alla legislazione del 1999 conferma la preferenza parlamentare per le disposizioni interpretative contenute in leggi che modificano o aggiornano precedenti leggi. Nel complesso si contano sette disposizioni interpretative. Lo studio di queste ultime disposizione ripropone le classiche formule impiegate dal legislatore interprete[30].

Nel suo complesso la legislazione presa in considerazione presenta come caratteristica saliente quella di voler procedere ad un aggiornamento complessivo della disciplina di una certa materia; nel fare ciò il ricorso all'interpretazione autentica della legge può essere utilizzato per risolvere dubbi interpretativi o per superare situazioni di stallo nella quali si è venuta a trovare l'amministrazione in sede di interpretazione ed applicazione della normativa di settore.

Le disposizioni in questione, al contrario di quelle dell'anno precedente, non presentano quel carattere di legislazione di favore, mentre sembrano riconnettere l'interpretazione della legge ad esigenze di manutenzione legislativa. Non è un caso che, infatti, l'intervento interpretativo del legislatore segua modifiche, integrazioni della precedente normativa che ora è oggetto di interpretazione autentica. Si tratta di modifiche o di sostituzioni che non sono riuscite a produrre gli effetti sperati o che hanno prodotto effetti applicativi non voluti dal legislatore.

La valutazione delle disposizioni interpretative del 1999 si presenta particolarmente delicata. Dal punto di vista della politica del diritto, il

[30] Le espressioni usate dal legislatore sono che una certa disposizione «deve intendersi nel senso che» «si interpreta nel senso che» «va interpretato nel senso che».

ricorso all'interpretazione autentica «scioglie» alcuni nodi normativi, risolve e semplifica alcune fattispecie. Dal punto di vista del diritto costituzionale l'ammissibilità dell'interpretazione autentica passa attraverso quella riflessione che si è cercato di sintetizzare all'inizio di questo contributo.

Così, l'art. 14, legge n. 28 del 1999[31] reca l'interpretazione autentica di una disposizione in materia di ritenute sui redditi di capitale, estendendone la disciplina anche a soggetti non tenuti al versamento dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche. L' art. 7, 4° comma, legge n. 136 del 1999[32] interpreta autenticamente una disposizione del 1971 così come è stata modificata nel 1996 precisando in che termini vanno accordate le preferenze previste dalla legge per i proprietari delle aree destinate alla realizzazione di programmi di edilizia economico popolare. L'articolo 16 della già citata legge n. 136 del 1999, precisa in via di interpretazione autentica che agli interventi realizzati da un certo tipo di cooperative edilizie di abitazione non si applica il testo unico delle disposizioni del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare. Un altro articolo della legge n. 136 (art. 25) precisa che alcuni limiti e indici edilizi previsti dalla legislazione vigente hanno natura urbanistica facendo così scattare l'applicazione di una disciplina legislativa che deriva dal concorso della legge n. 47 del 1985, legge n. 724 del 1994 e dalla legge n. 449 del 1997.

Questo aspetto che lega l'interpretazione autentica alla avvenuta successione di leggi è presente anche nell'art. 7, 3° comma, legge n. 140 del 1999[33] che per l'appunto si riferisce in via interpretativa ad un articolo di un decreto-legge, convertito con modificazioni, e successivamente modificato nel 1997.

Le ultime due disposizioni interpretative del 1999 sono entrambe contenute nella legge n. 370 del 1999[34]. Si tratta del 2° e 4° comma, art. 8. Il primo precisa quale categoria del personale amministrativo dell'università può essere ammesso ad alcuni benefici; mentre il secondo attiene alla tortuosa disciplina della progressione economica dei docenti universitari.

---

[31] La legge n. 28 del 1999 reca «disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto».

[32] Legge che reca «norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e per interventi in materia di opere a carattere ambientale».

[33] La legge n. 140 del 1999 detta «norme in materia di attività produttive».

[34] Che reca «disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica».

6. *Leggi interpretative ed esercizio della funzione legislativa*

Lo studio delle leggi e delle disposizioni interpretative offre allo studioso un punto di osservazione dell'interpretazione autentica della legge in parte differente da quello che suggerisce la giurisprudenza costituzionale. La legislazione induce, infatti, ad un atteggiamento meno rigoroso e forse più comprensivo nei confronti delle finalità che l'interpretazione autentica può perseguire. Di particolare rilievo è il profilo che emerge dalla prassi parlamentare più recente che affida all'interpretazione autentica della legge il compito di aggiornare e precisare il senso della legislazione. In questo senso l'interpretazione autentica ha una sua funzione nell'ordinamento e non rappresenta l'esempio più significativo dello scadimento della funzione legislativa. A riguardo si tenga conto che il Parlamento approva leggi come quella che reca «Norme per la tutela del bergamotto e dei suoi derivati» e grazie alla quale si riconosce la denominazione di origine controllata «bergamotto di Reggio Calabria olio essenziale». Fra le leggi prese in considerazione spiccano quelle caratterizzate dal fatto di essere «leggine» composte da pochi articoli e che elargiscono risorse. Si pensi alla legge 17 agosto 1999, n. 307 «Disposizioni in materia di interventi del fondo di solidarietà nazionale in favore delle aziende agricole danneggiate da fitopatologie di eccezionale gravità»: tre soli articoli e 15 miliardi di spesa. La legge 15 marzo 1999, n. 62 «Trasformazione dell'Istituto di fisica in via Panisperna in Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche»: due articoli e 5 miliardi di spesa. Non si comprende perché la legge 13 aprile 1991, n. 111 definisca come «contributo volontario» quello concesso all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA): due articoli e 18 miliardi di spesa. L'inquadramento, poi, dei lavoratori del Genio campale nei ruoli civili del Ministero della difesa, si realizza grazie alla legge 17 agosto 1999, n. 301: due articoli quasi due miliardi di spesa. La partecipazione dell'Italia all'esposizione universale di Hannover del 2000 (*Expo 2000)* ci costa 37 miliardi che verranno gestiti da un Commissario generale del Governo italiano il quale è autorizzato a derogare alle vigenti disposizioni di contabilità generale dello Stato in materia di contratti; la normativa da ultimo richiamata lascia intravedere che si dovrà costruire un padiglione italiano ciò perché afferma che «al termine della manifestazione, il padiglione italiano è donato in proprietà al comune di Bari».

Con l'apposita legge 2 agosto 1999, n. 276 è stato concesso l'uso della bandiera al Corpo speciale volontario ausiliario dell'Esercito dell'Associazione dei cavalieri italiani del Sovrano militare ordine di Malta, ed è stata modificata la previgente normativa (art. 7, d.lgs. del Capo provvisorio

dello Stato, 25 ottobre 1947, n. 1152) con concessione ad alcune forze militari di uno stendardo avente le stesse dimensioni della bandiera «ad eccezione della lunghezza dell'asta, pari a centimetri 138, e delle dimensioni del drappo, pari a centimetri 60 per lato, suddiviso in bande verticali dai colori verde, bianco e rosso, della larghezza ciascuna di centimetri 20».

In questo contesto le leggi interpretative qui prese in considerazione, nella maggior parte dei casi hanno un rapporto con la disposizione interpretata e non rappresentano l'aspetto più discutibile dell'esercizio della funzione legislativa.

Ritornando al versante della giurisprudenza costituzionale è verosimile che l'assenza di un profilo ricostruttivo consolidato rappresenta un inevitabile modo di essere del sindacato di costituzionalità dell'interpretazione autentica della legge. Nella realtà, infatti, con l'espressione interpretazione autentica si fa riferimento a episodi di legislazione privi di caratteristiche unitarie se non per quel che concerne gli effetti prodotti. Questi ultimi effetti possono essere contestati non perché l'intervento interpretativo del legislatore è costituzionalmente inammissibile ma perché possono collidere con situazioni giuridiche soggettive meritevoli di essere tutelate. Su questi presupposti sarà inevitabile che la giurisprudenza costituzionale proceda con decisioni per singole fattispecie; tali decisioni se poi osservate nel loro complesso succedersi potranno nel futuro offrire ulteriori spunti ricostruttivi.

INTERVENTI E COMUNICAZIONI

LA FISIONOMIA DELLE LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di Elena Libone

SOMMARIO: 1. – Delle ambiguità della giurisprudenza costituzionale in materia di interpretazione autentica. Oggetto e limiti della presente rassegna. – 1.1. Sull'ammissibilità delle leggi interpretative. Qualche considerazione introduttiva. – 2. – Dei caratteri delle leggi interpretative. I presupposti. 3. – Della struttura delle leggi interpretative: la sent. n. 328 del 1998. – 4. Della natura delle leggi di interpretazione autentica. – 4.1. Dell'immancabile retroattività delle leggi interpretative. – 5. Dei limiti all'efficacia retroattiva delle leggi interpretative. La ragionevolezza. – 6. L'affidamento legittimamente posto nella certezza dell'ordinamento giuridico: la sent. n. 525 del 2000. – 7. Il rispetto della funzione giurisdizionale: la sent. n. 374 del 2000. – 8. Osservazioni conclusive.

1. *Delle ambiguità della giurisprudenza costituzionale in materia di interpretazione autentica. Oggetto e limiti della presente rassegna*

La giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione autentica ci testimonia una vicenda particolarmente tormentata, caratterizzata da persistenti ambiguità e contraddizioni irrisolte, per più versi emblematica dell'uso spesso «disinvolto», o addirittura «distratto» che la Corte fa dei propri precedenti[1]. Ciò appare solo in parte dovuto all'intrinseca complessità della questione, intersecata problematicamente, da un lato, dal tema della configurabilità nel nostro ordinamento di un principio di divisione dei po-

[1] Cfr. A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del* Richterrecht, Milano, 1995, 208; A. GARDINO CARLI, *La (in)coerenza delle motivazioni della Corte Costituzionale in tema di legge interpretativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 516; ID., *Il legislatore interprete*, Milano, 1997, 171.

teri e di una connessa riserva di giurisdizione, e, dall'altro, dal dibattito relativo al valore che deve essere riconosciuto, nell'attuale stato pluralista, all'affidamento legittimo e alla certezza del diritto. Dal canto suo, la Corte si è, infatti, sottratta ad una riflessione di carattere generale sull'argomento, prima rifiutando di approntare una sua definizione di legge interpretativa, poi evitando di aggiornare i propri strumenti concettuali di fronte all'inarrestabile proliferazione di un fenomeno, che ha gradualmente mutato i propri connotati, trasformandosi da strumento eccezionale di normazione in cattiva abitudine del legislatore odierno. È in questa chiave che può probabilmente comprendersi la lamentata incoerenza della giurisprudenza costituzionale: il quadro da essa fornito, non solo è caratterizzato da pennellate incerte e da infiniti ritocchi, ma appare ancora oggi sostanzialmente incompiuto. Allo sforzo definitorio intrapreso alla fine degli anni Ottanta non si è, fino a questo momento – e salvo alcune timide indicazioni di segno contrario – accompagnata l'inequivoca individuazione dei margini inferiori e superiori di questa peculiare attività ermeneutica: i presupposti che ne giustificano l'adozione, da un lato, e, dall'altro, i limiti della sua efficacia.

In ciò la dottrina è incline a scorgere un riflesso di quell'atteggiamento largamente assolutorio da sempre adottato dalla Corte nei riguardi degli interventi ermeneutici del legislatore[2]. Alla tradizionale diffidenza dei giudici *a quibus* nei confronti di uno strumento che storicamente nasce per deprivarli della loro funzione tipica, non ha mai fatto riscontro un analogo sentimento della Consulta. Al contrario, l'ammissibilità dell'esegesi legislativa rappresenta uno dei pochi (forse l'unico) punto fermo della giurisprudenza costituzionale dedicata all'argomento. Continue oscillazioni si registrano invece in ordine, non solo alle caratteristiche, ma alla stessa nozione di legge interpretativa.

Nella presente rassegna sono state esaminate le decisioni dell'ultimo quinquennio (1996/2000), al fine di ricostruire il modello di legge interpretativa attualmente in uso presso la Corte e testare il valore «euristico» della stessa categoria delle leggi di interpretazione autentica, tentando altresì di individuare gli elementi di continuità e i momenti di rottura con la giurisprudenza del periodo precedente. Per far ciò, si è scelto di rivolgersi alle sole pronunce che avessero ad oggetto leggi interpretative (o sedicenti tali), trascurando l'esame di quelle decisioni (fra le molte, cfr. le sentt. nn. 416 del 1999 e 419 del 2000) che – riferendosi ad interventi genericamente retroattivi – rappresentano un punto di riferimento obbligato per chi invece

[2] Cfr. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, 66.

voglia inquadrare il problema in termini più generali, alla luce della tendenza, che ci sembra caratteristica del momento attuale, a ridurre la specificità delle leggi interpretative, facendole rifluire nel più ampio, indistinto *genus* delle leggi retroattive.

Tale analisi è stata condotta muovendosi nel solco idealmente tracciato da quanti, nel periodo precedente a quello esaminato, hanno operato sintesi esaustive della giurisprudenza costituzionale dedicata al tema dell'interpretazione autentica[3]. Il richiamo ad esse ci ha consentito, non solo di ripartire dal punto in cui questi studi si erano interrotti, ma anche di concentrare la nostra attenzione – senza nessuna pretesa di completezza – su quei soli profili che, alla luce della giurisprudenza esaminata, ci sono apparsi meritevoli di maggiore approfondimento.

1.1. *Sull'ammissibilità delle leggi interpretative. Qualche considerazione introduttiva*

In forza delle dichiarazioni di metodo compiute, il tema dell'ammissibilità delle leggi di interpretazione autentica dovrebbe rimanere escluso dalla presente trattazione.

Affrontata e risolta positivamente fin dall'importante sent. n. 118 del 1957[4], tale questione sembra, infatti, aver perduto ogni attualità per la Corte. Come accennato, su tale punto le numerose pronunce del giudice costituzionale formano un *continuum* giurisprudenziale, che non conosce inversioni di marcia, ma solo parziali aggiustamenti di rotta. Neppure nelle sue sentenze più «severe», con le quali ha inteso reagire ad un uso improprio del potere di interpretazione autentica da parte del legislatore, la Cor-

---

[3] Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, 175 ss.; A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale*, cit., 64 ss.; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit.

[4] Chiamata a confrontarsi con il problema delle leggi interpretative fin dai suoi primi mesi di vita, la Corte, ha ritenuto che – pur in assenza di una disposizione costituzionale che, *ad instar* dell'art. 73 dello Statuto Albertino, riconosca il potere di interpretazione autentica del legislatore – tale attività possa ritenersi senz'altro ammessa nell'attuale ordinamento costituzionale.

Quanto all'art. 73 dello Statuto («l'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio spetta esclusivamente al potere legislativo»), benché esso sia normalmente invocato quale fondamento normativo dell'interpretazione autentica in epoca precostituzionale, si discute se avesse significato positivo, autorizzando il legislatore ad interpretare autenticamente i testi di legge, ovvero meramente negativo, di divieto fatto al giudice di interpretare una legge in modo per tutti obbligatorio.

Per una sintesi delle diverse posizioni assunte in dottrina, cfr. G. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica nei contributi della dottrina giuridica italiana*, in *Nomos*, 1996, 3, 31 ss.

te è giunta mai a metterne in discussione la generale ammissibilità[5], ripetendo che l'intervento del legislatore interprete non realizza un'interferenza nella sfera del potere giudiziario: «non diversamente dalle altre leggi, anche la legge interpretativa innova nell'ordine legislativo preesistente» [6].

L'idea fondante – vero *refrain* della giurisprudenza costituzionale dedicata all'argomento – è quella del perfetto parallelismo dei due poteri, legislativo e giudiziario: l'uno si muove sul piano astratto dei comandi, che l'altro è chiamato ad applicare. Tale condizione non può dirsi contraddetta per il solo fatto dell'emanazione di una legge interpretativa, la quale normalmente non incide sulla *potestas iudicandi*.

Con ciò, l'accento viene per intero spostato sul sostantivo (*legge*), mentre resta in ombra l'aggettivo (*interpretativa*), che di per sé evoca un uso peculiare dello strumento normativo.

Che l'ammissibilità costituzionale delle leggi interpretative possa ritenersi un dato definitivamente acquisito, lo testimoniano d'altra parte anche le ordinanze con le quali, nell'ultimo periodo, sono state sottoposte alla Corte questioni relative alla costituzionalità di interventi ermeneutici. Ormai da tempo, a differenza di quanto avvenuto in passato[7], i giudici non lamentano più una menomazione delle loro attribuzioni costituzionalmente garantite, né una lesione del principio di divisione dei poteri, per il fatto in sé dell'emanazione di una legge interpretativa. L'attenzione si è spostata dalla legittimità di tale legge in quanto interpretativa, alla legittimità/ragionevolezza dei contenuti di essa. Non per questo però potrebbe dirsi venuto meno l'atavico sospetto nutrito dai giudici nei confronti delle leggi interpretative, che continuano ad essere presso di loro «piuttosto malfamate» [8], come testimonia la frequenza con cui – sia pure in chiavi nuove – esse vengono sottoposte al giudizio della Corte. Piuttosto, la fermezza con cui quest'ultima ha, negli anni, riconosciuto la legittimità dell'intervento del legislatore interprete ha finito col «piegare» anche i giudici *a quibus*, condizionandone – com'è naturale – le strategie di attacco. Niente più assalti frontali, dunque. Nella «labirintica», «incoerente» giurisprudenza costituzionale, la coerenza con cui è stata proclamata l'astratta ammissibilità dell'in-

---

[5] Cfr. sent. n. 155 del 1990.

[6] Cfr. sent. n. 118 del 1957.

[7] Così, ad esempio, il pretore di Gubbio, il quale, nel sollevare la questione della legittimità costituzionale della legge 29 maggio 1956, n. 500 (c.d. legge Salari), denunciava la lesione dell'autonomia del potere giudiziario da parte dell'interpretazione autoritativa resa dal legislatore.

[8] Cfr. A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto* (profili applicativi), in *Enc. giur*., vol. VI, Roma, 1988, 34. Sul «diffuso malumore» suscitato presso i giudici dagli interventi del legislatore interprete, cfr. R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) tra parlamento e giudici*, in *Foro it*., 1988, I, 1349.

terpretazione autentica ha indotto i giudici a percorrere altre vie, aperte loro dalla stessa Corte.

La quasi totale sintonia che ormai si registra tra Corte costituzionale e autorità rimettenti in ordine all'ammissibilità dell'intervento interpretativo può sorprendere ove si richiamino origini e fondamento dell'istituto[9]. Alla luce di essi, l'interpretazione autentica sembra configurarsi come il retaggio anacronistico di un'equivoca lettura del principio di divisione dei poteri, nonché di concezioni ormai superate in materia di interpretazione della legge[10].

Non solo, infatti, l'idea di un'interpretazione obbligatoria, in quanto ammantata della stessa efficacia formale delle legge, evoca l'immagine giacobina di un legislatore onnipotente, che persegue il fine assurdo di ridurre i giudici a bocca che meccanicamente pronuncia *les mots de la loi*, secondo la grottesca immagine montesquieviana[11]. L'aggettivo «autentica»

---

[9] Se si eccettua qualche isolata voce dissonante, anche la dottrina è unanime nel condannare, non già l'uso, ma piuttosto l'abuso delle leggi interpretative. Del resto, è convinzione diffusa che interdire al legislatore il poter di interpretare autenticamente condurrebbe all'esito assurdo di un legislativo vincolato alla giurisprudenza, «con capovolgimento dei principi costituzionali». Cfr. sul punto, F. PERGOLESI, in *Giur. cost.*, 1957, 805.

[10] Benché, infatti, il suo precedente più remoto possa essere rintracciato in un celebre passo di Ulpiano (D. 28, 1, 21, 1) e nell'idea romanistica che l'autore di un atto ne sia anche l'interprete migliore, una volta trapiantato in un contesto pubblicistico, l'istituto risulta coordinato ad esigenze non più prettamente ermeneutiche ed assume una precisa coloritura politica, che ne muta radicalmente la fisionomia. Questo significato affiora non appena l'aggettivo «autentica» viene riferito, non già all'identità del soggetto, ma all'*officium* di legislatore (Baldo): dell'interpretazione così resa non potrà più predicarsi che essa è autentica nel senso di «più vera», se non in forza di una finzione, con la quale si tenterà di camuffare la circostanza che essa si impone, non già *imperio rationis*, ma piuttosto *ratione imperii.*

Lo scopo perseguito con le leggi interpretative non è più (o non soltanto) chiarire il senso di una disposizione rimasta oscura, ma impedire che sul testo di legge possa svilupparsi una dinamica giurisprudenziale sottratta al controllo di colui che pone il diritto. *Condere* e *interpretari* costituirebbero dunque un binomio inscindibile, non solo nel senso che a chi spetta il potere di fare le leggi spetta anche il potere di chiarirne il significato, ma anche nel senso che *interpretari est condere*: colui che è in grado di controllare gli esiti ermeneutici di un testo di legge è, alla fine, il vero *conditor legum.*

Sul punto, cfr. G. MARZANO, *L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti tra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Milano, 1955, 157, il quale ritiene che le leggi interpretative sopravvivano nei moderni sistemi costituzionali come scorie di «vecchie concezioni organizzative sociali, nelle quali non era ancora delineata … la differenziazione dei poteri sovrani».

[11] Nella Francia rivoluzionaria l'idea espressa dal brocardo latino «*cuius est condere, eius est interpretari*», viene a combinarsi con quel «pathos antigiurisprudenziale» (cfr. G. CASTELLANO, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Pol. dir.*, 1971,

riferito all'interpretazione suggerisce l'idea che ogni altro, diverso approdo ermeneutico debba essere qualificato come scorretto o fallace, rappresentando in definitiva soltanto una deviazione.

Ora, niente di simile sembra oggi ragionevolmente sostenibile. Parlare di esatta interpretazione della legge, o di esatto significato della legge [12],

640) che infiamma gli animi dei giuspubblicisti dell'Assemblea, avvelenati dal ricordo dei conflitti intercorsi tra re e *Parlements*. Benché presentata come il prodotto necessario di una rigorosa lettura del principio di separazione dei poteri – vero è proprio *mot-clé* dei costituenti dell'Ottantanove – la convinzione che al legislatore spetti il potere di interpretare il diritto vigente deve essere ricondotta a quell'atteggiamento di aperta ostilità nei confronti del ceto giudiziario che – senza soluzione di continuità – segna la transizione dall'*ancien régime* al *novus ordo* rivoluzionario.

Del resto, anche nella sua versione più rigorosa, il dogma montesquieviano della separazione risulta intersecato da un principio contraddittorio, cioè dall'intima convinzione della plusvalenza del potere legislativo rispetto agli altri due. Cfr. F. MAZZARELLA, *Passato e presente della Cassazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ*., 1972, 96, ss.

Queste concezioni trovarono sfogo in altri due istituti: il c.d. *référé législatif*, che prevedeva che i giudici si rivolgessero al legislatore ogniqualvolta un testo di legge apparisse loro oscuro e lacunoso, e il *Tribunal de Cassation*, che, istituito «*auprès du corps législatif*», era chiamato «*à defendre la loi et la Constitution*» e a mantenere nella sua integrità quel canone di separazione dei poteri che è, per i giuspubblicisti rivoluzionari, prima condizione per la normale esistenza dello stato.

Come le leggi di interpretazione autentica, e al di là delle differenze che li separano, anche questi istituti si caratterizzano per il fatto di prevedere un'intromissione del legislatore nel circuito interpretativo, al fine di rendere il giudice impotente di fronte ad una disposizione su cui altri esercita un dominio assoluto. In essi si traduce l'idea dell'autosufficienza della legge e, ad un tempo, la sua confutazione: il timore che possa esser trasfigurata dall'attività di interpretazione discende, in fondo, dalla percezione che, al di là delle proclamazioni di principio, la legge resta perennemente esposta agli attacchi del potere giudiziario.

[12] Una locuzione simile («esatta osservanza e uniforme interpretazione») è impiegata all'art. 65, R.D. n. 12 del 1941, ove sono indicati i compiti della Corte di cassazione. A tal proposito, si può sottolineare che lo stesso sospetto con cui sono guardate le leggi di interpretazione autentica ha investito anche la nozione di nomofilachia, cui è istituzionalmente chiamata la Corte di cassazione. Che la *reductio ad unitatem* della giurisprudenza, sia talora vissuta come un attentato all'indipendenza dei singoli giudici di merito, lo testimoniano, da un lato, gli incidenti di costituzionalità sollevati – alla fine degli anni Sessanta – da due pretori, per pretesa contrarietà dell'art. 65 LOG con l'art. 101, 2° comma, Cost., e dall'altro, i tentativi compiuti in dottrina di elaborare un nuovo concetto di nomofilachia – «tendenziale» o «dialettica» – più rispettoso del pluralismo che caratterizza la nostra epoca.

Le risposte della Corte alle censure sollevate dai pretori di Milano e di Massa, si possono leggere, rispettivamente, in *Giur. cost*, 1968, 2249 e, ivi, 1970, 561 ss.

Per la nozione di nomofilachia «tendenziale», cfr. in particolare, M. FRANCESCHELLI, *Nomofilachia e Corte di cassazione*, in *Giust. cost*., 1986, 39 ss.; A. BRANCACCIO, *Della necessità urgente di restaurare la Corte di cassazione*, in *Foro it*., 1986, V, 461 ss.

quasi che esso possa risultare con matematica certezza da un calcolo concettuale a struttura deduttiva[13], non è più possibile dopo che si è acquisita consapevolezza che nessun enunciato normativo – per la polisemia del linguaggio in generale e di quello giuridico in particolare – ha uno e un solo significato. Su ogni testo normativo si sviluppa una dinamica giurisprudenziale potenzialmente perpetua, che nessun intervento autoritativo può davvero interrompere, non quello proveniente da una corte suprema, ma neppure quello proveniente dal legislatore[14], trovando essa il modo di sopravvivere, magari in rivoli, all'attività del legislatore interprete e di esercitarsi, paradossalmente, anche su questa[15].

Tali considerazioni giustificano le perplessità da principio manifestate in ordine alla ormai indiscussa ammissibilità dell'interpretazione autentica. È vero, infatti, che l'istituto ha subito una graduale, profonda metamorfosi, risultando oggi le leggi interpretative coordinate a finalità tanto diverse, da renderne problematica, non solo l'identificazione con l'omonimo istituto del passato, ma altresì la possibilità di operare di esse una *reductio ad unum*[16]. C'è tuttavia un filo rosso che percorre l'intera trama di questi inter-

---

Contra, in difesa della nozione tradizionale di nomofilachia, cfr. V. DENTI, *A proposito di Corte di cassazione e nomofilachia*, in *Foro it*., 1986, V, 417 ss.

Una terza via, sostanzialmente compromissoria, è invece indicata da S. SENESE, *Funzione di legittimità e ruolo di nomofilachia*, in AA.VV., *Per la Corte di cassazione*, in *Foro it*, 1987, V, 257 ss. e da G. BORRÈ, *La Corte di cassazione oggi*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 158 ss.

[13] Cfr. M. TARUFFO, *La Corte di cassazione e la legge*, in *Il vertice ambiguo. Saggi sulla Cassazione civile*, Bologna, 1991, 68 ss.

[14] A ben vedere, l'unico intervento consentito al legislatore per interrompere questa dinamica, non è quello «terapeutico» della legge interpretativa, bensì quello «chirurgico» della legge abrogativa. A tal proposito, va, tuttavia, da subito rilevato che anche la legge interpretativa è accompagnata da un'insopprimibile efficacia abrogativa, quantomeno nel senso che essa restringe l'area semantica della disposizione interpretata, individuando per essa un significato obbligatorio.

[15] Man mano che ci si è affrancati dai dogmi del positivismo giuridico, si è acquisita consapevolezza che, nessun *corpus iuris*, per quanto vasto e ricco si presenti, è in grado di esaurire la complessità e la varietà dei concreti accadimenti umani. Ciò fa sì che – anche all'interno di un sistema a diritto codificato – accanto al santuario delle leggi – si formi un deposito di massime e decisioni giurisprudenziali, al quale naturalmente e continuamente attingono tutti gli operatori del diritto. Cfr. L. LOMBARDI VALLAURI, *Giurisprudenza*, in *Enc. giur*., vol. XV, Roma, 1989; M. TARUFFO, *Giudizio*, in *Enc. giur*., vol. XV, Roma, 1989.

[16] L'impiego sempre più frequente di tale strumento di normazione, da un lato, e la tolleranza della Corte costituzionale, dall'altro, fanno sì che la definizione tradizionale di legge interpretativa come legge che stabilisce quale significato deve essere attribuito all'enunciato di un'altra, precedente (cfr. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, I, Milano, 1980, 241), descriva solo una parte – forse oggi la me-

venti, rappresentandone ad un tempo l'elemento di continuità con il passato. Esso è costituito dal vincolo di dipendenza che, per tale via, il *conditor legum* mira a realizzare nei confronti degli interpreti, in particolare dei giudici. Lo scenario in cui tali leggi si inscrivono è dunque immutato: oggi come un tempo, quello della lotta per l'interpretazione del diritto[17].

2. *Dei caratteri delle leggi interpretative. I presupposti*

Esaurita questa premessa di carattere generale e passando ad esaminare le caratteristiche delle leggi interpretative alla ricerca di una loro (perduta) tipicità, la definizione tradizionale imporrebbe innanzitutto di valutare – ai fini del riconoscimento delle stesse – la presenza di contrasti giurisprudenziali, quale sicuro indice delle difficoltà ermeneutiche originate dal testo interpretato[18].

---

no rilevante – di un fenomeno assai più complesso. Così, accanto a leggi interpretative approvate al fine di superare contrasti giurisprudenziali, dovuti a cattiva formulazione, ambiguità o indeterminatezza della disposizione (corrispondenti, per così dire, al «nucleo classico» dell'istituto), ve ne sono alcune con cui il legislatore reagisce ad un «diritto vivente» sgradito, e, infine, altre con cui si procede – a prescindere dagli esiti interpretativi pregressi – ad un aggiornamento della formulazione legislativa. Cfr. R. TARCHI, *Le leggi interpretative*, cit., 1344.

Sulla varietà degli usi delle leggi interpretative, cfr. anche A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisioni con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, in *Quaderni Nomos*, 1989, 81 ss.

[17] Che l'interpretazione autentica rappresenti un campo di battaglia «infuocato» dello scontro tra legislativo e giudiziario per la controllabilità dei risultati ermeneutici, è quanto rileva A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale*, cit., 64. Una posizione simile è espressa da A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 178.

[18] Cfr. F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, IV, 310, ove si legge che «perché una legge interpretativa possa essere utile occorre sempre una condizione, necessaria però non sufficiente, e cioè che la legge anteriore da interpretare sia oscura, o, in altre parole, tale che, secondo i sussidi ordinari dell'interpretazione scientifica, sia impossibile determinarne con certezza il significato».

Tale impostazione non è condivisa da quanti – esaltando il momento precettivo delle leggi di interpretazione autentica – sottolineano che l'opportunità dell'intervento interpretativo è liberamente apprezzata dal legislatore, non vincolato in tale valutazione a nessun presupposto di fatto o di diritto. Cfr. A. AMORTH, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 76, il quale, contestando l'affermazione del Cammeo, in forza della quale dovrebbero ripudiarsi le leggi interpretative che non abbiano come punto di partenza una normativa ambigua ed oscura, osserva che, nella realtà, il legislatore può decidere di integrare o esplicitare una precedente legge in base alle più diverse valutazioni politiche.

Proprio la presenza di «gravi e insuperabili anfibologie» [19], varrebbe a caratterizzare il momento genetico della legge di interpretazione autentica, differenziandola da altri interventi normativi e conferendole una specifica ragion d'essere nell'ordinamento. In assenza di tale presupposto di fatto, la legge interpretativa in nulla potrebbe distinguersi da una comune legge abrogativa o modificativa, dotata di efficacia *ex tunc* [20].

Malgrado ciò, il riferimento ai «gravi elementi di obiettiva incertezza» costituisce nella giurisprudenza costituzionale, più che una *condicio sine qua non* dell'intervento interpretativo, una semplice *occasio legis* [21], che – come tale – può ricorrere oppure no, senza che da ciò discenda la illegittimità (per sviamento della funzione legislativa) della disposizione impugnata [22].

Così, nell'ultimo quinquennio, accanto a decisioni in cui l'inequivocità del testo interpretato è assunta quale potenziale *discrimen* tra leggi interpretative e leggi innovative, o in cui l'intervento chiarificatore del legislatore è giustificato in relazione a «obiettivi dubbi ermeneutici» (sent. n. 229 del 1999), o per rimuovere una situazione di perniciosa incertezza (sentt. nn. 174 e 292 del 1998) o «eliminare incertezze interpretative» non presenti, ma potenziali (sent. n. 133 del 1997), ve ne sono altre in cui l'esistenza di interpretazioni giudiziali discordanti torna invece ad essere considerata alla stregua di un «dato estrinseco alla legge interpretativa e al suo contenuto» [23]

---

[19] Cfr. sent. n. 187 del 1981.

[20] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1990, 91, il quale afferma che, affinché possa parlarsi di interpretazione autentica «occorre che esistano concreti dubbi e oscillazioni interpretative», in assenza dei quali non v'è interpretazione ma piuttosto sostituzione e modifica.

[21] Nella sent. n. 77 del 1964, in risposta alle censure del giudice *a quo*, che denunciava un uso illegittimo della legge interpretativa, allo scopo evidente di introdurre una norma di *ius singulare* (nella specie dei *beneficia personae*), con patente violazione dell'art. 3 Cost., la Corte risponde che «se anche la legge interpretata è pacifica e incontroversa, non per ciò solo è esclusa la legittimità dell'intervento del legislatore in veste di interprete autentico».

Più di recente, nella sent. n. 15 del 1995, il giudice costituzionale, ha affermato che «l'intervento legislativo (*di interpretazione autentica*) non presuppone necessariamente una situazione di incertezza o di conflitto di interpretazioni».

[22] Va peraltro sottolineato che – quantomeno in linea teorica – una legge interpretativa che intervenga anche in assenza di un previo contrasto giurisprudenziale, appare più esposta agli attacchi delle autorità rimettenti. Non solo, in tale situazione, si potrebbe ipotizzare una sorta di inversione dell'onere della prova, dovendosi dimostrare che tale legge non era intenzionalmente preordinata ad interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale, ma una legge interpretativa che contraddice un indirizzo giurisprudenziale consolidato appare più facilmente censurabile anche sotto il profilo della lesione della certezza del diritto e del legittimo affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica.

[23] Cfr. sent. n. 123 del 1988.

che, come tale, non può considerarsi un indispensabile presupposto di legittimità della stessa (sent. n. 525 del 2000). La Corte si è spinta anche oltre, giungendo ad affermare che il legislatore può emanare una norma di interpretazione autentica anche «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale omogeneo della Corte di cassazione», cioè per reagire ad un diritto vivente univoco, non più in linea con la sua politica del diritto (sent. n. 525 del 2000)[24].

Affermazioni di questo tipo, riducono notevolmente la specificità della categoria in esame, e – concedendo al legislatore uno spazio di manovra eccessivamente lato[25] – mettono a nudo la dimensione politica del fenomeno dell'interpretazione autentica. Non a caso, la possibilità, non solo di intervenire «interpretativamente» in assenza di dubbi ermeneutici, ma anche di rescindere un indirizzo giurisprudenziale consolidato, è ammessa senza difficoltà quando – come sembra verificarsi attualmente – la categoria delle leggi interpretative assume una valenza meramente descrittiva. Al contrario, il riferimento ai contrasti interpretativi, o all'oscura formulazione della disposizione previgente torna ad assumere importanza ogni qual volta la Corte stringe le maglie del suo controllo, mostrandosi intenzionata a reagire agli abusi perpetrati dal legislatore interprete.

3. *Della struttura delle leggi interpretative: la sent. n. 328 del 1998*

Ridotta la presenza di contrasti giurisprudenziali da presupposto legittimante a «mero indice di riconoscimento» [26] della natura interpretativa di una legge, l'unico elemento idoneo a caratterizzare tali atti normativi e a distinguerli da una comune legge retroattiva, pare oggi identificabile nel legame che viene ad instaurarsi tra di essi ed il testo interpretato.

---

[24] In questo stesso senso, cfr. anche le sentt. nn. 480 del 1992 e 397 del 1994.

Tale impostazione ha ricevuto l'avallo della Corte di cassazione, la quale ha ribadito «la legittimità del ricorso a tale forma di produzione giuridica da parte del legislatore anche in presenza di un indirizzo giurisprudenziale omogeneo della Corte di cassazione» (sent. n. 2740 del 1992). L'affermazione – ennesima manifestazione della singolare sintonia che si registra in tema di interpretazione autentica tra le due Corti – può sorprendere se si pensa che l'istituto, per le caratteristiche assunte, sembrerebbe destinato ad innescare potenziali conflitti tra l'organo istituzionalmente investito della funzione di nomofilachia e il legislatore.

[25] Cfr. A. PUGIOTTO, *L'irresistibile «ultrattività» della legge interpretata autenticamente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1197; ID., *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2093.

[26] Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, 200.

Al tema della struttura della legge di interpretazione autentica, la Corte dedica le ultime righe della sent. n. 321 del 1998, ove si legge che «l'illegittimità costituzionale della norma interpretativa non travolge la disposizione interpretata», il cui contenuto normativo permane nel senso già individuato dalla giurisprudenza.

Con ciò, la Corte costituzionale sembra confermare la sua adesione a quell'indirizzo dogmatico che individua la tipicità dell'esegesi legislativa nel nesso di dipendenza strutturale che viene ad instaurarsi tra legge interpretata e legge interpretativa[27]. Con un'importante precisazione. Il rapporto di dipendenza, che si stabilisce tra le due leggi andrebbe inteso in maniera univoca, nel senso che, mentre non sarebbe ipotizzabile per la legge interpretativa un'esistenza separata dalla legge interpretata, posto che le vicende che riguardano quella (abrogazione, declaratoria di illegittimità costituzionale ecc.) sono destinate a riverberarsi fatalmente su questa, non è vero il contrario, ben potendo la «legge interpretata riespandere tutta la sua residua portata normativa a seguito dell'annullamento della legge interpretante»[28].

Accantonata dunque la *querelle* sulla natura dichiarativa ovvero innovativa della legge di interpretazione autentica, il giudice costituzionale si concentra sulla pretesa tipicità strutturale delle legge interpretative, con particolare riguardo ai rapporti tra testo interpretante e testo interpreta-

---

[27] Cfr. la sent. n. 233 del 1988, con la quale la Corte, dichiarando la illegittimità costituzionale di una disposizione che – sotto la veste dell'interpretazione autentica, modifica surrettiziamente una legge precedente – precisa che il *nomen* di legge interpretativa «spetta a quelle disposizioni che, riferendosi e saldandosi con altre precedenti ..., intervengono esclusivamente sul significato normativo di esse, senza intaccarne o integrarne il dato testuale, chiarendone o esplicitandone il senso (ove considerato oscuro) o escludendo o enucleando uno dei sensi ritenuti possibili, al fine, in ogni caso, di imporre all'interprete un determinato significato normativo».

La peculiare struttura dell'esegesi legislativa è precisata anche in successive sentenze. Cfr. sul punto, la sent. n. 246 del 1992, ove si legge che «va riconosciuto il carattere di interpretazione autentica a quella disposizione che, saldandosi con quella interpretata, ne precisi il significato precettivo, scegliendo una tra le interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto normativo sia espresso dalla coesistenza delle due norme, le quali permangono entrambe in vigore, incidendo la legge interpretativa sulla norma interpretata senza abrogarla».

Lo stesso concetto è espresso nella sent. n. 455 del 1992, là dove si sottolinea che, «il contenuto precettivo (*della norma interpretata*) *è* espresso dalla coesistenza di due norme, quella precedente e quella successiva, che ne esplicita il significato e che rimangono entrambe in vigore. Le due norme si sovrappongono e l'una non elimina l'altra, la precedente».

[28] Cfr. A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale tra natura e struttura dell'interpretazione autentica legislativa: il caso della sent. n. 321 del 1998*, in *Giur. cost.*, 1999, 3881.

to[29], senza che tale ricostruzione le consenta tuttavia di risolvere i problemi teorici che l'interpretazione autentica inesorabilmente crea[30]. La *fictio* della contemporanea vigenza di due leggi pone infatti la premessa affinché si origini un'antinomia, non superabile in base alle consuete regole sulla successione di norme nel tempo, la cui applicazione è esclusa dalla peculiare struttura dell'esegesi legislativa[31].

4. *Della natura delle leggi di interpretazione autentica*

Come accennato in chiusura del precedente paragrafo, la Corte ancora oscilla tra le due opposte teorie dell'efficacia dichiarativa ovvero della portata immancabilmente innovativa delle leggi interpretative.

Nelle decisioni esaminate, il giudice delle leggi ha spesso ripetuto che «non appare necessario accertare il carattere interpretativo o innovativo della disciplina impugnata» (sentt. n. 292 e 432 del 1997, n. 229 del 1999 e 374 del 2000).

Non sembra che tali affermazioni debbano essere interpretate nel senso di un disconoscimento dell'efficacia innovativa delle leggi interpretative e di un'adesione all'opposta teoria della natura dichiarativa delle stesse. Piuttosto deve segnalarsi come l'alternativa delineata non sia più utilizzata per negare la legittimità di quelle disposizioni che innovino anziché interpretare, introducendo con ciò una deroga surrettizia al principio di irretroattività. La Corte non si mostra più intenzionata a smascherare gli interventi c.d. criptoretroattivi, un tempo censurati sotto il profilo della ragionevolezza, secondo schemi che parevano evocare la discussa figura dell'eccesso di po-

---

[29] Questa ricostruzione mal si concilia, non solo con la tesi della natura meramente dichiarativa della legge di interpretazione autentica, legata a doppio filo, in un rapporto di «inscindibile unità» (F. PERGOLESI. *op. cit*., 806), alla legge interpretata, ma anche con l'idea della natura innovativa della disposizione interpretata. Nel primo caso, non sarebbe, infatti, possibile separare le sorti dell'una da quelle dell'altra, così come nel secondo – dopo aver ammesso la portata necessariamente abrogativa (quantomeno di norme) della legge di interpretazione autentica – si sarebbe poi costretti ad ipotizzare un'anomala reviviscenza delle originarie virtualità ermeneutiche della disposizione interpretata, per effetto della declaratoria di illegittimità della disposizione interpretante. Per un'approfondita (e fortemente critica) analisi della decisione, cfr. A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale tra natura e struttura dell'interpretazione autentica legislativa*, cit., 3874 ss.

[30] Cfr. G. MARZANO, *op. cit*., 168.

[31] Cfr. A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale tra natura e struttura dell'interpretazione autentica legislativa*, cit., 3884.

tere legislativo[32]. Ora, benché tale disinteresse appaia talvolta giustificabile alla luce del carattere per così dire «trasversale» della tematica trattata, che prescinde da quella delle leggi di interpretazione autentica e riguarda, più in generale, gli interventi dotati di efficacia retroattiva (criterio dell'indifferenza[33]), esso può non di meno considerarsi emblematico della tendenza ad elidere ogni specificità della categoria in esame, la quale – priva nel nostro ordinamento di fondamento positivo – sembra progressivamente perdere ogni consistenza sul piano giurisprudenziale.

Benché la questione della natura delle leggi interpretative appaia sospinta ai margini di un dibattito incentrato su profili di maggiore concretezza, può tuttavia sottolinearsi che il fatto stesso di considerare le leggi interpretative una *species* del *genus* leggi retroattive – con sostanziale disinteresse per il *nomen iuris* adottato – appare un'indiretta conferma dell'adesione alla tesi della natura innovativa (dunque retroattiva, e non semplicemente retrospettiva) degli interventi ermeneutici del legislatore.

In almeno un'occasione nel quinquennio esaminato, la Corte è tuttavia tornata a sposare la tesi della natura dichiarativa della legge interpretativa. La sent. è la n. 133 del 1997, avente ad oggetto l'articolo unico della legge della Regione Trentino-Alto Adige 18 gennaio 1996, n. 2, autoqualificantesi di «Interpretazione autentica del 5° comma, art. 7, legge regionale 30 novembre 1994, n. 3» [34].

La Corte ha rigettato l'eccezione di incostituzionalità, limitandosi a escludere una modifica retroattiva della disposizione interpretata, sulla base della natura autenticamente interpretativa dell'articolo denunciato.

Come già in altre occasioni[35], tali affermazioni sono probabilmente da ricondurre alla specificità della materia disciplinata, rispetto alla quale si

---

[32] Cfr. sent. n. 155 del 1990.

[33] Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, 204.

[34] La disposizione impugnata stabilisce che l'art. 7, 5° comma della legge regionale citata, disciplinante i casi di incompatibilità alla carica di assessore per chi abbia ricoperto tale carica per tre mandati consecutivi, debba essere riferito ai soli mandati svolti a partire dalle prime elezioni successive all'entrata in vigore del nuovo sistema.

La Corte di cassazione, nel sollevare questione di legittimità costituzionale, ha ritenuto che la legge di interpretazione autentica si ponesse in contrasto con l'uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici (artt. 3 e 51 Cost.), generando un'irragionevole disparità di trattamento tra coloro che erano stati illegittimamente eletti (la posizione dei quali veniva ad essere sanata) e coloro che, nel rispetto della legge, non avevano proposto la loro candidatura.

[35] Cfr. sentt. nn. 175 del 1974, 193 del 1991 e 85 del 1992: si tratta di pronunce che confermano la forte dose di empirismo che caratterizza le valutazioni della Corte in materia di interpretazione autentica. Proprio questa (eccessiva) disponibilità ad intendere le

revoca in dubbio la stessa legittimità di una normazione retroattiva[36]. Richiamandosi alla teoria della natura dichiarativa della legge interpretativa e dell'efficacia retroattiva soltanto apparente di essa, la Corte può escludere la violazione degli artt. 3 e 51, Cost. (eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici), invocati dalla Corte di cassazione, giudice *a quo* della questione di legittimità.

È questa una ricostruzione che nasconde qualche insidia. L'*escamotage* dell'identità normativa tra legge di interpretazione autentica e testo interpretato consente, infatti, di aggirare i (pochi) limiti alla retroattività espressamente previsti dalla Costituzione o desumibili da essa[37]. Una volta escluso il carattere retroattivo della legge interpretativa e ripescata la tesi della semplice dichiarativà di esse, il ricorso a leggi di interpretazione autentica – sotto lo schermo della retroattività apparente o semplice retrospettività[38] – sarà ammissibile anche in materia penale, tributaria[39] o, come nel caso esaminato, elettorale.

4.1. *Dell'immancabile retroattività delle leggi interpretative*

Come si è visto, sia che aderisca alla tesi della natura innovativa della legge di interpretazione autentica, sia che aderisca a quella opposta della

---

ragioni del legislatore viene da taluni annoverata tra le cause della contraddittorietà della giurisprudenza costituzionale. Cfr. R. TARCHI, *Le leggi interpretative*, cit., 1350; L. ANTONINI, *Nella «Torre di Babele» della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica: una caso particolare in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 1997, 925.

[36] Cfr. A. PACE, *Legittime le leggi retroattive in materia elettorale*?, in *Giur. cost.*, 1994, 1007 ss.

[37] Che più che di retroattività della legge interpretativa fosse corretto parlare di «*ultrattività*» della legge interpretata, per cui, una volta ammesso il diritto di cittadinanza dell'interpretazione autentica, non sarebbe possibile, non solo distinguere tra carattere penale o privatistico della disposizione interpretata, ma addirittura individuare limiti derivanti dalla definizione giurisdizionale del rapporto (i quali verrebbero a configurarsi come intollerabili e accertati errori di diritto), è quanto rileva G. MARZANO, *op. cit*., 178.

Più di recente. cfr. Cass., sent. n. 1011 del 1997 e le osservazioni formulate in margine ad essa da A. PUGIOTTO, *L'irresistibile «ultrattività» della legge interpretata autenticamente*, cit., 1206.

[38] Per la distinzione tra retroattività reale e retroattività apparente (o retrospettività), Cfr. G. PACE, *Il diritto transitorio*, Milano, 1944, 321 ss.

Tale distinzione è adombrata anche nella sent. n. 397 del 1994.

[39] Sulla possibilità di configurare un limite alla retroazione per la materia tributaria, ricavandolo dall'art. 53 Cost., e dal connesso principio di attualità della capacità contributiva. Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993, 282.

natura dichiarativa di essa, sia che – accantonando tale *vexata quaestio* – si ponga nell'ottica di una pretesa tipicità strutturale dell'esegesi legislativa[40], la Corte ha finito con l'avallare la tesi della «connaturale» efficacia retroattiva della legge di interpretazione autentica (sent. n. 386 del 1996), la quale discenderebbe «per logica necessità» dalla definizione di essa come atto con il quale il legislatore chiarisce il senso di una disposizione previgente. Si discute poi se si tratti di retroattività reale o solo apparente[41], retroattività o semplice retrospettività. Comunque inteso, tale carattere è sempre parso indefettibile, nel senso che le leggi interpretative sono concepite come «leggi naturalmente retroattive, a differenza delle altre leggi che sono naturalmente irretroattive» [42].

La giurisprudenza più recente si colloca nel solco della tradizione, come confermerebbero le locuzioni impiegate nelle decisioni analizzate, ove si parla di legge interpretativa, *quindi* retroattiva (sentt. nn. 167 del 1996 e 386 del 1996).

Tale pretesa naturale efficacia retroattiva non è tuttavia, a ben vedere, affatto tale. Se, infatti, è vero che la legge interpretativa comporta ontologicamente un carattere di riferimento al passato, in quanto essa – quale che siano le finalità perseguite o le circostanze che ne hanno determinato l'adozione, si rivolge ad una disposizione previgente – non altrettanto può dirsi della efficacia retroattiva che immancabilmente le viene imputata[43].

Quando si aderisca – come ha per lo più fatto la Corte – alla tesi della natura innovativa della legge interpretativa, non si incontra nessuna difficoltà di ordine logico-giuridico ad immaginare delle leggi interpretative soggette alla consueta *lex temporis*. Ciò implicherebbe, non solo il rovesciamento della posizione suaccennata, nel senso che dovrebbe ammettersi che l'efficacia normale delle disposizioni interpretative è quella *ex nunc*, ma anche che per poter vincere questa presunzione semplice sarebbe necessaria una deroga espressa all'art. 11 disp. prel c.c.

A chi dubita dell'utilità di una legge interpretativa sprovvista di efficacia retroattiva, potrebbe rispondersi che, non solo l'analisi comparata mo-

---

[40] L'inautonomia della disposizione interpretativa si riverbererebbe anche sulla sua efficacia temporale: il termine iniziale della sua efficacia viene, infatti, individuato nel momento dell'entrata in vigore del testo interpretato.

[41] Cfr. C.F. GABBA, *Teoria della retroattività delle leggi*, Torino, 1891, I, 25 ss.; F. DEGNI, *Interpretazione della legge*, Napoli, 1909, 98 ss., e ID., *Sui criteri fondamentali per stabilire il carattere interpretativo di una legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, 561 ss.

[42] Cfr. G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 781.

[43] Cfr. F. PERGOLESI, *op. cit.*, 811.

stra che essa non è un carattere immancabile (dunque neppure essenziale) del fenomeno, essendovi ordinamenti – come quello canonico – all'interno dei quali è stabilito che la legge interpretativa normalmente «*non retrotrahitur*» [44], ma che anche nel nostro ordinamento sono ipotizzabili almeno due casi di leggi interpretative certamente (e necessariamente) non retroattive[45]: quello della legge interpretativa che espressamente dichiari la sua operatività soltanto *pro futuro*, e quello della norma penale (incriminatrice) interpretativa[46]. Già questa semplice constatazione dovrebbe bastare a scomporre il binomio – a torto reputato indissolubile[47] – tra leggi interpretative ed efficacia retroattiva[48].

5. *Dei limiti all'efficacia retroattiva delle leggi interpretative. La ragionevolezza*

Secondo uno schema logico ormai consolidato nella giurisprudenza costituzionale, dopo aver sottolineato l'efficacia naturalmente retroattiva della disposizione interpretativa impugnata, la Corte ricorda che il divieto di retroattività della legge «non è stato elevato a dignità costituzionale», salva la previsione dell'art. 25 Cost. Nulla osta dunque a che il legislatore emani norme (interpretative o sedicenti tali) dotate di efficacia *ex tunc*, purché

---

[44] Canone 17, 2° comma, *Codex iuris canonici*.

Sulle leggi interpretative in diritto canonico, cfr. G. ONORIO, *Formazione e sviluppo della dottrina dell'interpretazione autentica in diritto canonico*, Milano, 1935, 32 ss; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 34.

[45] Cfr.; G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 781.

[46] Nell'individuare tale ipotesi di legge interpretativa necessariamente non retroattiva, si accede alla tesi della natura immancabilmente innovativa della legge interpretativa.

[47] Cfr. R. TARCHI, in *Foro it.*, 1990, I, 3078; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 32.

Nel senso di ritenere l'efficacia retroattiva della legge interpretativa frutto di un equivoco. Cfr. F. SATTA, *Irretroattività della legge*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, 5.

[48] Tali considerazioni non appaiono suscettibili di revisione radicale neppure alla luce di quanto risulta dal combinato disposto dei commi 1°, 2° e 3°, dell'art. 1, legge 27 luglio 2000, n. 212 («Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»), in forza del quale l'unica ipotesi ammessa di disposizione tributaria retroattiva sarebbe quella della legge interpretativa. Da ciò non sembra doversi evincere, a nostro avviso, né che il *nomen* legge interpretativa contenga una clausola implicita di retroattività, che come tale non necessiterebbe di deroghe espresse al principio dell'art. 11 disp. prel. c.c., né tanto meno che l'unica efficacia ipotizzabile per le leggi di interpretazione autentica sia quella *ex tunc.*

esse «trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sent. n. 432 del 1997).

Al di là degli angusti confini tracciati dall'art. 25 Cost., la Corte ha da tempo individuato altri limiti per il legislatore interprete (retroattivo), attinenti alla «salvaguardia, oltre che di principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti …; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» [49].

Per quanto attiene alla ragionevolezza, l'indirizzo giurisprudenziale inaugurato con l'importante sent. n. 155 del 1990 [50] sembra oggi un filone esauri-

---

[49] Cfr. sentt. nn. 397 del 1994 e 311 del 1995.

[50] Sviluppando alcune delle argomentazioni già esposte nella sent. n. 233 del 1988, nella sent. n. 155 del 1990 la Corte censura l'«inequivoca irrazionalità in cui è incorso il legislatore, che ha utilizzato l'interpretazione autentica al di là della funzione che le è propria». Con ciò, la Corte negava l'equazione leggi interpretative = leggi retroattive, fino ad allora meccanicamente applicata.

Sulla scorta di tale pronuncia, non solo le leggi interpretative sembravano acquistare una loro fisionomia più compiuta, finalmente distinta da quella delle leggi genericamente retroattive, ma, su questa base, veniva altresì adombrata la possibilità di far valere, quale autonomo vizio di legittimità, il carattere pseudointerpretativo o criptoretroattivo della disposizione.

Benché da alcuni salutata come «rivoluzionaria» (cfr. M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1990, 964), neppure la sent. n. 155 del 1990 è riuscita ad inaugurare un nuovo corso giurisprudenziale. Già alla fine di quello stesso anno, la Corte è tornata sulla vecchia rotta, discostandosi dalla definizione di legge interpretativa risultante dalla lettura congiunta delle sentt. nn. 233 del 1988 e 155 del 1990, fino a rinnovare, qualche tempo dopo, l'affermazione in base alla quale il fatto che «la norma si configuri come norma innovativa dotata di forza retroattiva, anziché come vera e propria norma interpretativa, è, di per sé, elemento non idoneo a integrare un vizio di legge» (sent. n. 6 del 1994).

Deve peraltro segnalarsi che, già qualche anno prima, in un precedente poi rimasto isolato (o rimosso?), la Corte – nell'ambito di in giudizio avente ad oggetto una legge della regione Sicilia (la n. 8 del 1956) – aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge impugnata, censurando l'adozione distorta dello strumento dell'interpretazione autentica da parte del legislatore regionale. In questa occasione la Corte sottolineò che la sedicente legge interpretativa non interpretava alcunché, essendo il significato della disposizione precedente assolutamente pacifico, concludendo che «non può dirsi che faccia buon uso della sua potestà il legislatore che si sostituisca al potere cui è riservato il compito istituzionale di interpretare la legge, dichiarandone mediante altra l'autentico significato, con valore ob-

to. Benché costretta, anche «suo malgrado», a misurarsi con esso[51], attualmente la Corte non sembra più rivendicare alle leggi interpretative quell'autonomia scientifica che, in altri momenti, le ha consentito di censurare un uso scorretto del *nomen* di interpretazione autentica, dichiarando l'illegittimità della norma impugnata, in ragione della sua natura falsamente interpretativa (in realtà innovativa con effetti retroattivi).

Il controllo di ragionevolezza è oggi esercitato sotto profili diversi.

Da un lato, la ragionevolezza come intima *rationabilitas* della disciplina adottata, sia nel senso di «plausibilità « dell'interpretazione proposta, sia come congruità della disciplina adottata allo scopo perseguito (sentt. nn. 46 del 1996 e 374 del 2000)[52].

Dall'altro, la ragionevolezza come bilanciamento: in quanto retroattive, le leggi interpretative restano soggette ad un penetrante controllo di conformità rispetto al principio di uguaglianza, che assume un valore partico-

---

bligatorio per tutti e, quindi, vincolante anche per il giudice, quando non ricorrano quei casi in cui la legge anteriore riveli gravi e insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni». La sent. è la n. 187 del 1981.

La maggiore severità che ispira questa pronuncia ci appare, per certi aspetti, debitrice, di quell'atteggiamento – poi superato – che guardava con sospetto l'intervento del legislatore regionale in veste di interprete autentico, al punto da revocarne in dubbio la legittimità (cfr. sent. n. 116 del 1957).

Contra, nel senso di considerare la pronuncia in questione un discorso fatto «a nuora» (il legislatore regionale), affinché «suocera» (il legislatore nazionale) intenda, cfr. R. TARCHI, *Le leggi interpretative*, cit., 1353.

[51] La possibilità di censurare una norma in ragione del suo carattere fittiziamente interpretativo è, infatti, penetrata nel bagaglio argomentativo dei giudici *a quibus* «fino a diventare un *topos* tradizionale», Cfr. A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 127 ss.

[52] Il controllo così esercitato sulle leggi non diverge in maniera sensibile – quantomeno nella sostanza – dal sindacato sul merito delle scelte legislative e la terminologia adottata in questi casi dalla Corte riecheggia quella adopearata dalla giurisprudenza amministrativa per l'individuazione del vizio di eccesso di potere.

Sull'utilizzabilità di tale vizio di incerta qualificazione dogmatica, di cui la Corte non sembra, per il momento, essersi appropriata, cfr. *ex plurimis*, C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it*., 1949, I, 1, 459 ss; L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1956, 993 ss; F. MODUGNO, *Ancora sulla mancata determinazione del* thema decidendum *e sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1982, I, 2072 ss., e ID., *Eccesso di potere*, in *Enc. it*., vol. XII, Roma, 1988; V. CARBONE, *Un'occasione perduta: il mancato riconoscimento del c.d. eccesso di potere legislativo*, in *Corr. Giur.*, 1987, 498 ss; A. GARDINO CARLI, *La (in)coerenza delle motivazioni della Corte Costituzionale*, cit., 1988, I, 517 ss.; A. LENER, *op. cit.*, 2963.

Contro la possibilità di costruire un autonomo vizio legislativo di eccesso di potere, cfr. A. PIZZORUSSO, *Il controllo della Corte Costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ*., 1986, 800 ss; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, 1988, 130.

larmente stringente, per il fatto di riferirsi alla certezza dei rapporti preteriti, nonché al legittimo affidamento dei soggetti interessati (sent. n. 432 del 1997).

Nel sindacato di ragionevolezza restano assorbiti tutti gli altri profili di legittimità. In forza di esso, la Corte è chiamata a scrutinare le scelte compiute dal legislatore retroattivo e verificare che non si traducano in regolamentazioni irrazionali, arbitrarie e discriminatorie (sentt. n. 22 del 1996, n. 167 del 1996 e n. 417 del 1996 e sent. n. 229 del 1999)[53]. Può dunque ritenersi che – accertata la ragionevolezza del regolamento introdotto dal legislatore interprete retroattivo ed esclusa per questa via la violazione del principio di uguaglianza – potrà ritenersi ammissibile anche il sacrificio del legittimo affidamento, della certezza del diritto o la lesione della cosa giudicata.

Ciò sta a significare che i limiti alla retroattività enunciati dalla Corte non si collocano tutti sullo stesso piano, nel senso che la violazione anche di uno solo di essi determina l'illegittimità della disposizione impugnata. Al contrario, l'unico limite davvero insormontabile per il legislatore interprete sembra quello – per sua natura non rigido – rappresentato dalla ragionevolezza.

6. *L'affidamento legittimamente posto nella certezza dell'ordinamento giuridico: la sent. n. 525 del 2000*

Riguardo al fondamento e alla portata dell'affidamento legittimo, si registrano nella giurisprudenza costituzionale ancora numerose incertezze. Da tempo, la Corte ha individuato in tale principio un limite alla retroazione, escludendo tuttavia che esso possa ritenersi ingiustamente sacrificato allorché il legislatore, anche in sede di interpretazione autentica, decida di «modificare sfavorevolmente per i beneficiari, purché in modo non irrazionale ed arbitrario, la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti» (sent. n. 374 del 2000).

Ad esso è dunque assicurata un tutela debole, sempre cedevole in sede di bilanciamento con altri contrapposti valori, ed inutilizzabile in presenza di «interessi pubblici preminenti» (sent. n. 6 del 1996) o «inderogabili esigenze di contenimento della spesa» (sent. n. 374 del 2000).

---

[53] Per una sintesi sulle tecniche del controllo di ragionevolezza, cfr. A. ANZON, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, 31 ss., e il più recente G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

Deve peraltro sottolinearsi che l'esigenza di tutelare certezza del diritto e affidamento legittimo a fronte di interventi ermeneutici è, in un certo senso, emersa solo in corrispondenza della profonda trasformazione subita dall'istituto. Quando le leggi interpretative conservavano ancora la loro fisionomia di rimedio eccezionale, esse potevano essere presentate come strumenti coordinati al ripristino della certezza del diritto, compromessa da una legge anteriore, «oscura, o, in altre parole, tale che secondo i sussidi ordinari della interpretazione scientifica, sia impossibile determinarne con certezza il significato» [54]. Questa caratterizzazione dello strumento interpretativo comportava l'esclusione dell'esigenza di tutelare l'affidamento legittimo dei cittadini, posto che «gli interessi che trovano tutela in una legge oscura … non acquistano mai certezza» [55], dunque nessun affidamento poteva dirsi legittimamente sorto sulla base di un'interpretazione erronea.

È evidente tuttavia che, in conseguenza della incontrastata evoluzione subita dall'esegesi legislativa, deve essere riconosciuto uno spazio nuovo all'affidamento legittimamente posto nella sicurezza dei rapporti giuridici [56]: nel momento in cui si riconosce la possibilità per il legislatore di intervenire in via interpretativa, anche in presenza di un diritto vivente, di un indirizzo giurisprudenziale univoco e consolidato che abbia ottenuto l'avallo della Corte di Cassazione, si pone necessariamente il problema del limite entro il quale può ritenersi legittimamente sacrificato «l'affidamento che in buona fede si poteva fare su un determinato significato della disposizione» [57].

Come accennato, la Corte non individua nel legittimo affidamento del cittadino un limite invalicabile, il che equivale a sospingere il giudizio di costituzionalità sul terreno franoso del giudizio di ragionevolezza, sul quale il legislatore è spesso vincitore.

---

[54] CAMMEO, *op. cit.*, 310.

[55] CAMMEO, *op. cit.*, 319.

[56] Sarebbe illusorio continuare a sostenere che le leggi interpretative rappresentano ancora oggi uno strumento indispensabile per il ripristino della certezza del diritto. Tale assunto, forse sostenibile in tempi in cui il ricorso ad esse rappresentava un'evenienza piuttosto rara, suona quasi grottesco, se solo si pensa che l'esponenziale crescita di questo fenomeno viene, al contrario, considerata una delle manifestazioni più preoccupanti di quella patologia denominata «crisi della legge».

Sul nesso tra crisi della legge e abuso delle leggi interpretative, cfr. A. GARDINO CARLI, *op. cit*., 48 ss.; P. GIOCOLO NACCI, *L'anti-Montesquieu*, Bari, 1989, 42 ss.; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 1997, 20 ss., L. NOGLER, *Sull'uso dell'interpretazione autentica e delle leggi retroattive in materia previdenziale*, in *Giur. it*., 1993, I, 383.

[57] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Sull'interpretazione autentica (a proposito del caso della «legge per Assisi»)*, in *Giur. cost.*, 1974, 3482.

Ciò è quanto avvenuto anche nella sent. n. 525 del 2000, sebbene qui la Corte accolga le censure del giudice *a quo* (la neo-istituita sezione tributaria della Corte di cassazione*).*

La decisione ha ad oggetto una criticatissima disposizione in materia di processo tributario[58] – l'art. 21, 1° comma, legge n. 133 del 1999, nella parte in cui stabilisce l'interpretazione autentica dell'art. 38, 2° comma, D.Lgs. n. 546 del 1992 – dichiarata illegittima, per la parte in cui, estendendo i suoi effetti al passato, produceva un irragionevole sacrificio dell'affidamento dei cittadini[59].

Il parametro invocato dal giudice *a quo* è l'art. 3 Cost., (rispetto al quale resta assorbita, come ha avuto modo di precisare la stessa Corte costituzionale, la pretesa violazione dell'art. 24 Cost.). Da esso, in maniera non del tutto ortodossa[60], è tratta una norma di tutela del legittimo affidamento[61].

Nel rispondere alle censure dell'autorità rimettente, la Corte integra nell'ambito della medesima argomentazione affidamento del cittadino e sicurezza giuridica (altrove mantenuti distinti[62]), «che vengono così a rappresentare i due profili, rispettivamente, si potrebbe dire, *a parte subiecti* e *a parte obiecti*, del medesimo principio di certezza del diritto.

---

[58] Cfr. C. GLENDI, «*Forzature» giurisprudenziali e «protervia» legislativa*, in *Corr. trib*., 1999, 1714 ss.

[59] La norma impugnata stabiliva che l'art. 38, 2° comma, D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 dovesse interpretarsi nel senso che le sentenze pronunciate dalle commissioni tributarie regionali, ai fini del decorso del termine di cui all'art. 325, 2° comma, c.p.c., andavano notificate all'Amministrazione finanziaria presso l'ufficio dell'Avvocatura dello stato. Sovvertendo l'indirizzo affermatosi, sia pure a fatica, presso la Corte di cassazione, la norma impugnata finiva con l'introdurre, dietro lo schermo dell'interpretazione autentica, una norma innovativa dotata di efficacia retroattiva, consentendo di fatto all'Amministrazione di qualificare come irrituali le notifiche fatte presso le commissioni tributarie e di ricorrere avverso decisioni che avrebbero dovuto essere ritenute coperte da giudicato.

[60] Tale schema era stato già utilizzato dalla Corte dei conti, giudice *a quo* di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto art. 1, 189°comma, legge n. 662 del 1996. La sent. n. 416 del 1999, con la quale la Corte accoglie l'eccezione di legittimità costituzionale assume una peculiare rilevanza nel dibattito relativo a nozione e tutela dell'affidamento, Cfr. P. PASSAGLIA, *La Corte costituzionale decide … su che cosa decidere: qualche osservazione su una sentenza in parte «didattica» e in parte «evasiva»,* in *Foro it.*, 2000, 2462.

[61] L'estensione del concetto di *bona fides* al di là della materia privatistica (art. 1173, c.c.) è stata, infatti, di norma operata percorrendo altri itinerari, ora deducendo tale principio dal dovere di solidarietà sancito all'art. 2 Cost., ora pensando ad un principio costituzionale non scritto di correttezza. Nel primo senso, Cfr. S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 1969, 112 ss.; per la seconda ipotesi ricostruttiva, Cfr. F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, 272.

[62] Cfr. sent. n. 397 del 1994.

Della norma in questione non si nega il carattere interpretativo, ammesso anche in assenza di «rilevanti dubbi ermeneutici», ma si conclude che «le eventuali, pur legittime considerazioni di convenienza del legislatore non avrebbero … dovuto portare a dichiarare applicabile anche per il passato la nuova disciplina delle notifiche delle sentenze tributarie». Ciò finisce, infatti, con il frustrare l'affidamento dei soggetti, pur in assenza di una ragionevole necessità di sacrificio.

7. *Il rispetto della funzione giurisdizionale: la sent. n. 374 del 2000*

Come il limite concretato dall'affidamento legittimamente posto dai cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici resta, per così dire, assorbito nel controllo di ragionevolezza, così accade anche con riferimento al limite individuato dalla Corte nel rispetto della funzione giurisdizionale.

Alle proteste dei rimettenti, che si traducono in ordinanze in cui puntualmente si assume violato da parte della legge interpretativa il principio di divisione dei poteri, il giudice costituzionale ha immancabilmente risposto che quella non realizza di per sé un'interferenza nella sfera riservata al potere giudiziario. Il legislatore interprete si muove pur sempre «sul piano generale e astratto delle fonti e costruisce il modello normativo, cui la decisione giudiziale deve riferirsi (…) senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio» (sent. n. 432 del 1997[63]). Non può del resto considerarsi lesiva dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta al potere giudiziario – conclude la Corte – una legge interpretativa che rispetti i giudicati (facendo salvi i rapporti esauriti o definiti), o non appaia mossa dall'intento di interferire con i giudizi in corso[64].

Da tali affermazioni, alcuni traggono *a contrario* la conclusione che la legge interpretativa che incida sulle sentenze definitive o appaia intenzionalmente diretta ad incidere su giudizi pendenti, possa senz'altro ritenersi *contra constitutionem*.

---

[63] Ma l'affermazione – vero *leitmotiv* della Corte in tema di interpretazione autentica – è ripetuta con variazioni impercettibili quasi in ogni pronuncia resa in argomento, in risposta all'accusa rivolta forse con maggiore frequenza dalle autorità rimettenti al legislatore interprete. Così, per citare solo alcune delle molte decisioni in cui ricorre questa medesima formula, cfr. sentt. nn. 118 del 1957; 167 del 1986; 6 del 1988; 155 del 1990; 402 del 1993; 397 del 1994, 15 del 1995.

[64] Così, quasi testualmente, la sent. n. 118 del 1957.

Per quanto concerne l'intenzionale interferenza con procedimenti pendenti, l'indubbia difficoltà di dimostrare tale peculiare *animus nocendi* del legislatore – quasi una *probatio diabolica* – fa sì che tale limite, benché spesso invocato dalle autorità rimettenti, anche nel periodo più recente (sent. n. 122 del 1996 e sent. n. 229 del 1999), non sia stato di fatto applicato. Normalmente, infatti, la Corte o ripete che la legge interpretativa opera sul diverso piano delle fonti, rivolgendosi ad una platea indeterminata di soggetti, il che varrebbe ad escludere che possa ritenersi mossa dall'intento di interferire con le concrete fattispecie *sub iudice*, oppure si sottrae ad una pronuncia nel merito, arrampicandosi «sugli specchi deformanti della pronuncia di inammissibilità» [65].

Quanto al rispetto dei rapporti esauriti, si può rilevare – in via di premessa – che, a quanto ci consta, la Corte non ha mai dichiarato l'illegittimità di una disposizione interpretativa non penale per violazione del giudicato *sic et simpliciter*. Al contrario, benché sul piano declamatorio essa non abbia mai mancato di render il suo formale ossequio alla *res iudicata* [66], quando è stata chiamata ad affrontare davvero il tema della lesione del giudicato ad opera di una legge interpretativa o pseudo-interpretativa, essa, o si è sottratta alla pronuncia di merito, nascondendosi dietro il velo dell'inammissibilità [67], oppure ha negato che il giudicato opponga una particolare resistenza allo *ius superveniens* retroattivo.

In assenza di una disposizione che espressamente conferisca una peculiare forza passiva alle sentenze definitive, il giudice delle leggi – non diversamente dalla dottrina maggioritaria [68] – sembra propendere per una tutela

---

[65] Cfr. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza costituzionale*, cit., 74.

[66] Che si tratti di ossequio solo formale sembra provato dall'assoluta genericità delle affermazioni con cui la Corte celebra il principio di intangibilità del giudicato, immancabilmente affidate ad *obiter dicta*.

[67] Cfr. ord. n. 53 del 1980 e sentt. nn. 123 del 1987 e 397 del 1994.

[68] Sul rispetto del giudicato come precetto di politica, cui il legislatore è libero di non attenersi, cfr. A.M. SANDULLI, *Il principio della irretroattività delle leggi e la costituzione*, in *Foro amm*., II, sez. I, 1947, 73 ss., il quale osserva che non è neppure esatto affermare che un atto legislativo che caduchi gli effetti di un giudicato risulti lesivo del principio di divisione dei poteri, giacché le disposizioni legislative operano su un piano diverso, parallelo rispetto a quello delle decisioni giudiziali; A. AMORTH, *op. cit.*, 80 ss., sottolinea che sarebbe assurdo individuare nel giudicato un limite assoluto per il potere legislativo, posto che le mutevoli esigenze di una comunità possono richiedere di imporre una normativa anche agli eventi del passato, per cui, l'unica cosa che si può esigere è che la retroattività sia espressa in modo non equivoco; L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività*, in *Foro amm*., 1959, I, 246 ss., il quale confuta l'affermazione in base alla quale l'irretroattività delle leggi dovrebbe considerarsi la regola dell'ordinamento e la retroattività l'eccezione, sottolineando che i casi di leggi dotate di efficacia *ex tunc* sono

debole di esse. La regola sarebbe dunque quella dell'intangibilità del giudicato da parte dello *ius superveniens* retroattivo. La validità di essa non è tuttavia, né smentita dal comportamento del legislatore che – all'atto dell'introduzione di una norma dotata di efficacia *ex tunc*, disponga la salvezza delle *causae finitae*[69], né scalfita da leggi la cui efficacia retroattiva non si arresti dinanzi al giudicato, le quali di tale regola rappresentano l'immancabile eccezione.

Del resto, benché tradizionalmente collegato al principio di divisione dei poteri[70], il rispetto della *res iudicata* sembra doversi riallacciare al più evanescente principio di certezza del diritto[71], che, come accennato, si

---

tanto numerosi da rendere poco credibile un'affermazione di tal fatta. Negando la possibilità di censurare una legge retroattiva per la sola violazione del giudicato, l'Autore distingue l'ipotesi di una disposizione che, direttamente e specificamente, mirasse a modificare una qualche sentenza, anche non passata in giudicato. In questo caso, non sarebbe violato un presunto principio di intangibilità del giudicato, ma il divieto di leggi personali, desumibile dall'art. 3 Cost., e non da un astratto principio di divisione dei poteri. Sul punto, cfr. anche A. CERRI, *Spunti in tema di retroattività della legge*, in *Foro it*., 1994, I, 1773, per il quale la retroattività può travolgere anche sentenze assurte alla (pretesa) intangibilità della cosa giudicata.

Contra, nel senso di considerare operante nel nostro ordinamento il principio di intangibilità del giudicato, cfr. G. AZZARITI, *Il principio di irretroattività della legge e i suoi riflessi di carattere costituzionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ*., 1955, 622 ss; F. PERGOLESI, *op. cit*., 810; A. LENER, in *Foro it*., 1982, I, 1662 ss., il quale sottolinea che il principio dell'intangibilità del giudicato, rappresenta un «fondamentale canone dello Stato di diritto», al punto che la sua rimozione ad opera del legislatore determinerebbe un'indebita confusione fra poteri; C. LA FARINA, *Il giudicato: atto di sovranità o chiffon de papier?*, in *Foro it*., 1990, V, 35 ss; A. PREDIERI, *op. cit*., 105 ss,, il quale sottolinea che, anche quando l'*occasio* della legge interpretativa sia rappresentata da processi in corso, il legislatore dovrebbe sempre aver cura di non toccare il giudicato, il cui rispetto si impone, del resto, alla stessa Corte costituzionale, quando agisca come legislatore negativo; G. TARZIA, *Leggi interpretative e garanzia della giurisdizione*, in *RDP*, 1993, 943 ss.

[69] Da ciò non può, infatti, trarsi la conseguenza che la salvezza dei rapporti esauriti debba essere sempre disposta espressamente. Che il legislatore sia libero di confermare il principio del rispetto della cosa giudicata, soprattutto quando particolari circostanze potrebbero indurre a adottare interpretazioni, che – pur in assenza di un'esplicita previsione legislativa – travolgano i giudicati, è quanto rileva R. CAPONI, *L'efficacia del giudicato civile nel tempo*, Milano, 1991, 363.

[70] Sul significato attuale del principio di divisione dei poteri, Cfr. F. MODUGNO, *Poteri* (divisione dei), in *Noviss. Dig. it*., 1966, 483 ss.; G. SILVESTRI, *Poteri dello stato* (divisione dei), in *Enc. dir*., 1983, 676 ss. Sul significato da attribuire al principio a fronte degli interventi del legislatore retroattivo, cfr, R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, cit., 397 ss.

[71] È quanto sottolinea G. GROTTANELLI DE SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970, 61.

presta poi ad essere bilanciato con altri, eventualmente prevalenti, interessi costituzionali. Che la certezza dei rapporti preteriti sia un cardine di civiltà giuridica è affermazione in sé incontestabile, che, non a caso, la Corte ha ripetuto più volte. Collegare ad essa il rispetto del giudicato significa, tuttavia, confinarlo sul piano delle valutazioni di opportunità politica, come ha, del resto, sottolineato anche la Cassazione[72], e sospingere il giudizio di costituzionalità verso il giudizio di ragionevolezza. Si tratterà allora di verificare se, in concreto, la lesione della reiudicata, con la compressione del diritto di difesa che esso comporta e l'eventuale connessa vulnerazione della riserva di sentenza[73], ultimo residuo del settecentesco principio di divisione dei poteri, possa ritenersi giustificata in ragione del bilanciamento di interessi, sul cui altare pare tutto possa essere immolato.

La sentenza n. 374 del 2000, avente ad oggetto l'art. 41, 5° comma, legge n. 449 del 1997 («Misure per la stabilizzazione della Finanza pubblica»), sulla cui base l'Amministrazione – previo parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato – aveva preannunciato la revoca dei provvedimenti di attuazione di una precedente sentenza, fino ad allora non portata ad esecuzione malgrado l'intervenuto giudicato, parrebbe confermare questa conclusione. La questione di costituzionalità è accolta. La lesione del giudicato non sembra tuttavia rilevare in sé, ma in quanto da essa possa trarsi la precisa volontà del legislatore di interferire con l'esercizio della *potestas iudicandi.* Anche senza giungere a considerare tale menomazione del giudicato alla stregua di una figura sintomatica del discusso vizio di eccesso di potere legislativo (pure evocato dalla terminologia impiegata dalla Corte), la sentenza in esame sembra ribadire che l'unica via percorribile per censurare interventi retroattivi di questo genere resta quella del giudizio concreto sulla ragionevolezza e la non arbitrarietà delle scelte del legislatore.

Sulla nozione di certezza del diritto, cfr. A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto* (profili applicativi), cit.; A. PIZZORUSSO, P. PASSAGLIA, *Constitution et sécurité juridique: Italie*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1999, 199 ss., e i riferimenti bibliografici e giurisprudenziali ivi contenuti.

Sul significato della certezza del diritto in rapporto alla forma di stato, cfr. R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 64 ss.

[72] Cfr. Rep. 1995, v. *Legge*, n. 84: «le leggi interpretative non ledono l'art. 101, 2° comma, Cost., atteso che la Costituzione non fissa limiti alla *potestas leges aedificandi*, salvo quello dell'art. 25, ponendo il rispetto del giudicato su un piano di mera opportunità politica».

[73] Sulla riserva di sentenza, quale riflesso oggettivo dell'indipendenza del giudice, Cfr. G. SILVESTRI, *op. cit*., 706 ss.

8. *Osservazioni conclusive*

L'esame delle più recenti decisioni costituzionali rese in tema di interpretazione autentica offre un panorama pressoché immutato rispetto al periodo precedente. Poche le decisioni che meritano un'analisi approfondita, in quanto appaiono racchiudere elementi di novità suscettibili di sviluppi, al momento peraltro imprevedibili. La maggior parte di esse si colloca su una linea di ideale continuità con le pronunce del periodo precedente. Non già, come ci si aspetterebbe, perché esse compongano un quadro unitario e definito, ma per l'opposta ragione che la loro incoerenza e mutevolezza ha finito con il trasformare la giurisprudenza costituzionale in repertorio *bon à tout faire*, dal quale disinvoltamente attingere precedenti.

Nel complesso può dirsi accentuata la tendenza, già in atto nel periodo precedente, ad appiattire la categoria delle leggi interpretative su quella delle leggi retroattive, rendendo la prima meramente descrittiva e «aspecifica», soprattutto attraverso la svalutazione dei contrasti interpretativi quali presupposto legittimante l'emanazione delle stesse.

Ora, se è vero che questo atteggiamento della Corte non appare di per sé idoneo a scoraggiare il ricorso a leggi interpretative da parte del legislatore[74], è altrettanto vero che esso si accompagna (o è determinato da) l'adesione alla tesi della portata creativa dell'interpretazione autentica, che resta pertanto sottoposta ai limiti alla retroazione, ricavabili – espressamente o indirettamente – dal testo costituzionale.

Nel complesso, e malgrado qualche indicazione di segno contrario (sentt. nn. 374 e 525 del 2000), resta tuttavia confermata l'intrinseca difficoltà ad individuare i confini dell'esegesi legislativa. Nessuno dei limiti abitualmente invocati è, infatti, in grado di arginare gli abusi del legislatore interprete: non quello rappresentato da una rigorosa lettura del principio di divisione dei poteri, da sempre deformato sì da giustificare la prevalenza del legislativo sul giudiziario, non quelli di tutela dell'affidamento, della stabilità o della certezza del diritto, sempre suscettibili di essere «bilanciati» con i contrapposti valori della mobilità e del cambiamento[75].

---

[74] È dunque presumibile che il legislatore continuerà a preferire le leggi interpretative, per loro natura – secondo la costruzione avallata dalla Corte – dotate di efficacia retroattiva, alle comuni leggi retroattive, che abbisognano di una deroga esplicita al principio di irretroattività espresso all'art. 11 disp. prel. c.c.

[75] Sulla certezza del diritto come valore tipico di una società individualista, liberale e borghese, cfr. F. SPANTIGATI, *Guardare con speranza alla crisi della legislazione*, in *Pol. dir.*, 1995, 661 ss.

Da sempre, in materia di leggi interpretative, la Corte ha mostrato di preferire la via della predica a quella della condanna[76], con sostanziale abdicazione a favore del legislatore, la cui sovrana volontà ha potuto dispiegarsi fino a deformare l'istituto. Neppure di fronte all'incontrollata proliferazione di simili interventi ermeneutici, la Corte ha saputo modificare il proprio atteggiamento. Di fatto, essa da sempre si è mostrata più preoccupata di rinvenire un fondamento costituzionale al potere del legislatore di emanare norme retroattive, anche *sub specie interpretationis*, che di invitarlo ad un'opera di doveroso *self-restraint*[77].

Più di novanta anni fa, F. Cammeo ammoniva contro i rischi connessi all'abuso in chiave politica delle leggi di interpretazione, concludendo, tuttavia, che «in un regime costituzionale ordinato, in cui le leggi interpretative siano un rimedio estremo ed eccezionale, … questi inconvenienti non possono essere che rari»[78] e non possono indurre a rinunciare ad uno strumento che presenta una sua inconfutabile utilità. C'è da chiedersi se, di

---

[76] L'espressione è di A. PREDIERI, *op. cit.*, 107 ss.

[77] Emerge la tendenza quasi generalizzata ad assolvere il legislatore interprete, nonché – se ci è consentito dirlo – un certo disinteresse della Corte nei confronti dei problemi connessi all'uso di leggi interpretative. Ciò appare, quanto meno in parte, dovuto al fatto che i casi di specie sono raramente in grado di catturare l'attenzione della Corte, trattandosi per lo più di questioni «microcostituzionali», in gran parte inerenti al rapporto di pubblico impiego o alla materia previdenziale.

Non a caso, i precedenti più significativi in materia sono stati elaborati con riferimento a casi che avevano avuto vasta risonanza sulla stampa quotidiana. Si pensi alla tormentata vicenda del trattamento economico dei magistrati, sulla quale la Corte è stata ripetutamente chiamata a pronunciarsi alla fine degli anni Ottanta, o, ancora al caso Rizzoli-Corriere della Sera, cui si riferisce l'importantissima sent. n. 155 del 1990.

[78] Cfr. F. CAMMEO, *op. cit.*, 320, il quale avvertiva che, se normalmente le leggi di interpretazione autentica provvedono al bisogno sociale dell'uguaglianza e della certezza del diritto, esse possono tuttavia ingenerare alcuni inconvenienti formali, quali la diminuita indipendenza dei giudici, l'influenza dei partiti politici sulle liti, ecc.; E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Napoli, 1948, 99, il quale osserva che il ricorso a leggi di interpretazione autentica presenta alcuni «inconvenienti innegabili», che tuttavia in un regime costituzionale ordinato si presentano come «eventualità rare e remote».

Di diverso, contrario avviso è G. MARZANO, *op. cit.*, 168, che, nel contesto di una generale condanna delle leggi di interpretazione autentica, sottolinea che gli inconvenienti che normalmente si accompagnano all'intervento del legislatore interprete, fanno sì che con esso si rischi di portare al sistema più svantaggi che benefici.

È di per sé significativo che il rischio di abusi sia stato percepito anche «tempi non sospetti», quando cioè il numero delle leggi di interpretazione autentica era così limitato da far suonare tali avvertimenti quasi come una sinistra profezia. Il pericolo di «fenomeni degenerativi» può dunque ritenersi in qualche misura immanente all'impiego di un simile strumento.

fronte allo scomposto moltiplicarsi di interventi ermeneutici, che – lungi dal ripristinare una situazione di certezza – finiscono spesso con l'accrescere il caos e l'incertezza[79], restino valide le considerazioni del Cammeo, o se piuttosto le mutate caratteristiche del fenomeno, in luogo di alimentare un certo fatalismo – finora diffuso in dottrina e in giurisprudenza – non debbano condurre a ripensare le caratteristiche dell'istituto, con particolare riguardo alla sua indefettibile efficacia retroattiva.

[79] Sotto tale profilo, le leggi di interpretazione autentica rappresentano, non più lo strumento attraverso cui si esprime l'onnipotenza del legislatore, ma il farmaco cui un legislatore malato ricorre con una frequenza ormai incontrollabile. L'abuso ha finito col renderlo, non solo inefficace, ma addirittura dannoso. È quanto si osserva in quelle materie, quali quella giuslavoristica e quella tributaria, rispetto alle quali più frequente è il ricorso a leggi interpretative: benché in teoria preordinate a rimediare ad una situazione di incertezza, esse finiscono con l'alimentare un circuito vizioso, che aggrava invece di lenire la c.d. «crisi della legge».

INTERPRETAZIONE E LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA

di Laura Olivieri

SOMMARIO: 1. Premessa. Le posizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale. – 2. Leggi interpretative e teorica dell'interpretazione. – 3. Il problema della coesistenza dell'aspetto «dichiarativo» e dell'aspetto «precettivo» nelle leggi interpretative. L'alternatività necessaria tra interpretazioni e precetti. – 4. *(Segue):* irrilevanza dell'elemento descrittivo e/o della semantizzazione del reale nella distinzione tra asserzioni e precetti. – 5. Le leggi interpretative come veicolatrici di interpretazione-prodotto: conseguente irrilevanza dell'origine interpretativa nel contenuto precettistico della legge interpretativa. – 6. *(Segue):* insussistenza dell'ipotesi ricostruttiva della legge interpretativa come legge avente ad oggetto l'obbligo per l'interprete di conoscere la legge anteriore secondo il risultato interpretativo predeterminato dalla legge interpretativa stessa. – 7. Fungibilità perfetta (salvo efficacia retroattiva) tra norma interpretativa ed abrogazione.

1. *Premessa. Le posizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale*

Comunemente studiata come un «tipo» peculiare nelle fonti di grado primario, la legge interpretativa o di interpretazione autentica [1] consisterebbe in una «attribuzione di significato» [2] compiuta dal legislatore, a fini di certezza di diritto, nei confronti di una legge precedente, ed incorporata a sua volta in un atto di forza legislativa, così da mutuare l'attitudine impo-

[1] Nel testo che segue si utilizzeranno indifferentemente le espressioni «legge interpretativa» e «legge di interpretazione autentica» con il significato d'uso di «legge che interpreta altre leggi», ma letteralmente soltanto la prima delle due locuzioni avrebbe tale valore, in quanto la seconda più precisamente indicherebbe la legge interpretativa derivata dal medesimo autore materiale della legge interpretata. Per queste precisazioni e l'evoluzione del fenomeno si v. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in A. CICU-F. MESSINEO, *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, I, t. 2, Giuffrè, Milano, 1980, 244. La distinzione anche rammemorata da R. TARCHI, nel suo contributo in questo seminario.

[2] G. TARELLO, *op. cit.*, 241.

sitiva dal proprio veicolo formale, mentre il contenuto della medesima consunstanziato con la legge anteriore (essendo di quest'ultima il «significato»), acquisterebbe carattere di originarietà, come se fin dall'inizio fosse nato con essa. Il tutto darebbe luogo ad uno *specimen* dotato di autonomia concettuale ed efficacia proprie, non confondibili con altre fonti di carattere legislativo [3]. Ed invero gravemente differente rispetto all'ordinario apparirebbe l'efficacia precipua di tale tipo di normazione, che in quanto meramente «dichiarativa» di un portato di significato preesistente, verrebbe *naturaliter* ritenuta retroattiva, contrariamente all'ordinaria attitudine della legge a «disporre solo per l'avvenire», a norma dell'art. 11, disp. prel. Cod. Civ. di modo che, come si sa, la retroattività, quando non vietata dall'art. 25 Cost. in materia penale, risulterebbe ammessa d'ordinario soltanto allorché sancita da una clausola normativa espressa.

Dal carattere retroattivo, poi, deriverebbero ulteriori gravi conseguenze, prima fra tutte la possibilità di dare luogo, per il caso di fattispecie pendenti in giudizio al momento dell'emanazione della legge di interpretazione autentica, ad interferenze con l'operato dei giudici, il cui libero convincimento, ed in genere l'indipendenza, verrebbero illegittimamente incisi dal predetto tipo di legge [4].

La stessa conoscenza della regolamentazione positiva dovrebbe derivarsi da una sorta di «tutt'uno ideale» [5] costituito dalla legge interpretata e

---

[3] Oltre al volume di G. TARELLO cit., studi più recenti di carattere generale, anche per un profilo più prettamente costituzionalistico, si v. in A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Giuffrè, Milano, 1997, nonché G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997, opere cui mi permetto di rinviare per la bibliografia di carattere generale e la ricognizione della giurisprudenza della Corte costituzionale.

[4] Per questi ultimi punti si v. i contributi di M. MANETTI e di A. PUGIOTTO, in questo volume.

[5] Trattare come un «insieme» unico le due norme darebbe luogo palesemente a gravi problemi di carattere interpretativo, dato che l'operazione si prospetta tutt'altro che ovvia, segnatamente differente rispetto a quella consueta in cui, davanti a due testi normativi entrambi regolatori all'apparenza della medesima fattispecie, per via di interpretazione e confronto si sceglie l'unico ritenuto corretto per il caso *de quo*, infatti non si ritiene d'ordinario possibile, per il principio di non contraddizione, che due congiuntamente – piuttosto che una unica – siano le norme da applicarsi per ciascuna fattispecie, ad identico riguardo; (ben diverso dall'altro caso in cui ciascuna norma dettasse una regolamentazione parziale, sì che la norma del caso particolare discenda dal contributo delle medesime, ciascuna per la propria parte). Il problema non è mai stato – a quanto risulta – esaminato sotto il profilo proposto, si è peraltro fatto osservare (in G. TARELLO, *op. cit.*, 280), che in tal modo risulterebbe impossibile l'abrogazione implicita della legge interpretativa, senza al contempo travolgere anche quella interpretata; come pure ostacolata apparirebbe la possibilità di rendere oggetto di referendum abrogativo – in qualche concezione del medesimo – la sola legge interpretativa; e soprattutto la difficoltà di evitare

dalla legge interpretante, così che, come è stato sostenuto [6], la fattispecie dell'interpretazione autentica risulterebbe dal «rapporto» tra i due atti normativi distinti ma insieme interagenti. Ciò che, pare il caso di sottolineare, contrasta col costume ordinario, a mente del quale, e per il principio di non contraddizione, piuttosto dal «confronto» – che non da un «rapporto» – tra due o più norme, tutte apparentemente concernenti identico oggetto, l'interprete userebbe scegliere l'unica norma ritenuta regolatrice della materia [7].

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha sostanzialmente sposato la predetta ricostruzione, ammettendo in generale la legittimità delle leggi interpretative, intese come leggi che si «saldano a norme precedenti intervenendo sul significato normativo di queste, dunque lasciandone intatto il dato testuale, ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» [8].

Dal medesimo Giudice viene parimenti riconosciuto legittimo lo stesso carattere retroattivo della legge di interpretazione autentica sulla scorta della generale ammissibilità delle leggi retroattive, soggiacenti alla sola riserva del divieto disposto in materia penale dall'art. 25 Cost., e, in riferi-

---

che la legge interpretativa venga intesa col carattere di *lex specialis* rispetto alla legge anteriore. Si v. anche alla nota che segue.

[6] G. VERDE, *op. cit.*, 168 s., il quale rileva criticamente che intendere come necessario il «rapporto» tra le due leggi vuol dire che, se così fosse, gli effetti della legge posteriore interpretativa sarebbero preclusi dal prodursi fintanto che non si costituisca, appunto, il «rapporto» della medesima con la legge anteriore interpretata.

Il punto potrebbe continuare, chiedendosi ad esempio quando e come si addivenga al detto «rapporto», se e come ciò possa essere fatto oggetto di predeterminazione normativa, ecc.: a mio avviso tale modo di intendere l'interazione tra legge interpretativa e legge interpretata apparirebbe gravido di difficoltà di principio. Solitamente si conosce «attraverso» un «rapporto» cioè mediante un confronto tra due enti; che, ora, l'«oggetto» della conoscenza debba necessariamente divenire «un rapporto», sembrerebbe una impossibilità di fatto, perché il termine «rapporto» non designa un ente – quindi conoscibile – bensì il movimento stesso della conoscenza e del mentale con cui due enti vengono posti in relazione e confronto; relazione che qui apparirebbe arbitrariamente assunta in termini eidetici, come una sorta di mera «forma di pensiero», carente di riferimento reale.

[7] Altre peripezie cui le leggi di interpretazione autentica obbligherebbero gli interpreti sono segnalate in G. TARELLO, *op. cit.*, 271 ss. e 278 ss.: il problema intorno al carattere veramente interpretativo o non piuttosto modificativo della legge precedente; la decisione intorno a quanta parte della normativa posteriore risulti interessata all'intervento interpretativo, e quanta costituisca innovazione priva pertanto *ex se* di efficacia retroattiva, ecc.

[8] Da ultima si v. Corte cost., sent. n. 374 del 2000, par. 3.3.1 della motivazione in diritto, anastatica sulla precedente giurisprudenza. Per la giurisprudenza precedente si v. i commenti in A. GARDINO CARLI e di G. VERDE, *opp. citt.*, rispettivamente 148 ss. e 112 ss.

mento specifico alle leggi interpretative, del «principio di ragionevolezza o di altri valori ed interessi costituzionali specificatamente protetti [9]». Identico tenore nelle pronunce che negano fondamento a censure di incostituzionalità imperniate su possibili rischi di violazione delle attribuzioni del potere giudiziario da parte delle legge interpretativa, in quanto «finalizzata ad imporre all'interprete un determinato significato normativo, che, operando sul piano delle fonti, non tocca la potestà di giudicare, ma precisa solo la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi» [10].

Alla declaratoria di incostituzionalità si ritiene addivenire per i soli casi in cui il disposto legislativo abbia per intento la «correzione» concreta dell'attività giurisdizionale in presenza di sentenze passate in giudicato, piuttosto che la creazione di una regola astratta [11], ma, ha cura di sottolineare il medesimo Giudice, in tali occasioni appare piuttosto vulnerato il giudicato come tale, che non l'attività interpretativa dell'organo giurisdizionale.

Va segnalata inoltre la giurisprudenza [12], ribadita da ultimo in una recentissima sentenza della Corte costituzionale [13], che senza revocare in dubbio, in via di principio, né l'ammissibilità, né la retroattività delle leggi di interpretazione autentica, di fatto sembra perseguire l'intento di limitarne notevolmente la portata sostanziale, con un effetto ulteriormente razionalizzatore dell'intera casistica.

A precisazione della propria giuriprudenza di indirizzo sanzionatorio della legittimità delle leggi interpretative, le decisioni ultime citate sembrerebbero abilitare il legislatore al ricorso a leggi interpretative di efficacia retroattiva in via in fondo di sostanziale eccezione, quando a ciò autorizzino i limitati presupposti ammessi – e che il Giudice di suprema legittimità ha cura di individuare con precisione – ravvisabili nei casi in cui sussista una «situazione di incertezza applicativa o di contrasti giurisprudenziali, anche in presenza di indirizzo omogeneo della Cassazione, purché la scelta imposta dalla legge rientri nelle possibilità ermeneutiche della legge oggetto del provvedimento interpretativo, così da vincolare un significato ascrivibile appunto alla norma anteriore». Neppure sarebbero superabili – e

---

[9] Così ancora, da ultima, Corte cost., sent. n. 425 del 2000, p. 3 della motivazione in diritto, con menzione ancora della precedente giurisprudenza.

[10] Corte cost., sent. n. 425 del 2000, cit., p. 3 del dir., con riferimento alle sentt. nn. 321 del 1998, 432 del 1997, 386 del 1996.

[11] Corte cost., sent. n. 425 del 2000, cit., p. 3 del dir.

[12] Corte cost., sentt. n. 397 del 1994 e n. 311 del 1995; ord. n. 480 del 1992.

[13] Corte cost., sent. n. 525 del 2000, p. 2 della motivazione in diritto.

pertanto interdette all'interpretazione autentica efficace *pro praeterito* – non solo la materia penale, ma anche le leggi interpretative contrastanti con «i principi generali di ragionevolezza ed uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello di rispetto delle funzioni del giudice» [14]. Con il che le leggi interpretative risulterebbero pressoché sempre escluse, ad eccezione del ristretto numero dei casi di ammissibilità precitati.

Venendo ad uno sguardo alla dottrina, a partire dalla più risalente [15], questa, in riferimento ai due indicati aspetti della legge interpretativa, quello conoscitivo-interpretativo, e quello precettivo-innovativo, si è divisa tra i sostenitori ora della natura puramente dichiarativa, ora della sostanziale innovatività delle leggi di interpretazione autentica, con la conseguenza di ritenerne la qualità retroattiva tanto più pacifica in quanto perfettamente coerente con la natura essenzialmente dichiarativa della legge interpretativa, oppure, qualora si propenda per la tesi della precettività, di origine meramente consuetudinaria [16], oppure ancora, metonimicamente, al titolo di una «clausola di stile» indicativa di retroattività [17]. Da parte dei sostenitori della tesi della natura precettiva-innovativa dell'interpretazione autentica la retroattività sembra accettarsi con che di fatalistico, irrinunciabile nonostante tutto, come se la dottrina, pur limpida nell'identificare gli indici di precettività della detta fonte, purtuttavia non sapesse liberarsi del retaggio passato, e come pure se precettività dell'atto e dichiaratività del contenuto della legge interpretativa fossero concetti sostanzialmente compatibili, sì da doverne sopportare comunque le conseguenze in termini di retroattività [18].

L'attenzione degli studiosi nel periodo più recente sembra preferibilmente appuntarsi ad un esame delle conseguenze più stridenti della fonte interpretativa, visti in particolare nella grave pervasività nell'operato del giudice, connessa con la qualità retroattiva delle leggi interpretative, per ravvisarvi nuovi possibili contrasti con la legalità costituzionale, al titolo di

---

[14] Corte cost., sent. n. 525 del 2000, cit., *ibidem.*

[15] Per questa ricostruzione storica si v. ancora G. TARELLO, *op. cit.*, 248 ss.; nonché, per il dibattito dottrinale dall'epoca statutaria al presente, A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, 11 ss.; e, con maggior riguardo al periodo più recente, G. VERDE, *op. cit.*, 108 ss.

[16] Così, in particolare, P. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1964, 780. R. Tarchi in questo seminario ha notato tuttavia che si tratterebbe di consuetudine *contra legem*, per contrasto con l'art. 11, disp. prel., c.c., e pertanto indubitabilmente illegittima.

[17] A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, 64.

[18] Per un esempio del costume descritto, si v. in E. PARESCE, sub *Interpretazione* (*Filosofia del diritto e teoria generale*), in *Enc. dir.*, par. 53.

violazione di competenza azionabile sotto il profilo del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato [19], oppure al titolo di contrasto con la tutela dei diritti fondamentali [20], assumendo un punto di vista fortemente critico nei confronti della giurisprudenza costituzionale sopra menzionata, che di fatto avrebbe sempre inteso appoggiare l'operato del legislatore. Posizioni più moderate sembrano di converso più agevolmente tollerare l'operato della Corte, quantomeno volendo ravvisare nel parametro di ragionevolezza disposto dal Giudice costituzionale per le leggi di interpretazione autentica un paradigma non generico, ma logicamente impostabile sul giudizio di plausibilità e fondatezza della derivazione causale della interpretazione svolta dal legislatore nella leggi interpretative, come sola atta a legittimarne l'ammissibilità [21].

In definitiva il quadro della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, secondo alcuni tratti caratteristici, reciprocamente confliggenti nelle conclusioni – l'una ferma nel rimarcare la legittimità delle leggi interpretative-retroattive, l'altra perlopiù incapace di assecondare *in toto* una tale soluzione, contrastante con fondamentali paradigmi dell'attuale ordine costituzionale – non sembrerebbero almeno dissentire nella ricostruzione di base dell'istituto, la cui tipologia essenziale viene ritenuta – come all'apparenza insito nella definizione – quella di «leggi che stabiliscono il significato di altre leggi [22]».

2. *Leggi interpretative e teorica dell'interpretazione*

Nonostante non sia d'uso porvi mente in dottrina, mi parrebbe opportuno segnalare preliminarmente all'esame strutturale che segue che le leggi interpretative, come la ragion d'essere che le sostiene, presuppongono una precisa e specifica presa di posizione in ordine alla teoria dell'interpretazione. Infatti credo non possa dubitarsi che per coloro per i quali l'interpretazione sia un atto «creativo» o «volitivo», con cui dall'interpretazione

[19] Si v. A. PUGIOTTO, in questo volume.

[20] Così M. MANETTI, in questo volume.

[21] Così A. ANZON, nel commento in questo volume.

[22] Ritenuto un denominatore minimo essenziale, a fronte, per il resto, di disparità ed incertezze da A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, 62 s. Peraltro, e si vedrà in prosieguo nel testo, la definizione mi pare sottintendere una presa di posizione più articolata, un punto (ritenuto) fisso meno ridotto ai minimi termini essenziali di quanto potrebbe apparire a prima vista.

si otterrebbe un significato non altrimenti preesistente – l'oggetto dell'interpretazione non ritenendosi altro, come suol dirsi, che un «referente euristico» [23] – l'intera problematica delle leggi interpretative conoscerebbe una totale cessazione di materia a contendere.

Per costoro ciò che il legislatore-interprete imporrebbe a titolo di «dichiarazione di significato» di una legge precedente, dovrebbe apparire un apporto normativo novello, cioè una pura e semplice innovazione nell'ordinamento, in quanto nessun «significato» potrebbe mai essere «dichiarato», ma soltanto venire «causato» dalla decisione dell'interprete. Atto quest'ultimo, appunto, della volontà, dunque creativo, non conoscitivo. Con ciò stesso non si vedrebbe motivo di ritenere l'automatica retroattività di leggi c.d. interpretative: essa neppure al titolo di una «clausola di stile» – o di «spia» della volontà di far retroagire una certa normativa – potrebbero trovare giustificazione logica, in quanto, non fosse che per la difficoltà in termini di fatto [24] di identificare quale legge presunta interpretativa potrebbe a buon diritto fregiarsene – mentre in realtà la stessa non apparirebbe diversa da una legge qualsiasi nel grande mare dell'essere delle leggi dello Stato – la retroattività, nei limiti costituzionali, potrebbe disporsi comunque esclusivamente per mezzo di una disposizione normativa espressa *ad hoc*.

Del pari la conoscenza di una certa regolamentazione positiva non dipenderebbe più dal «rapporto» o dall'«insieme» della legge interpretativa saldata con la legge interpretata – operazioni logiche queste, in termini di fatto assai malagevoli – ma da una piana applicazione dei principi della successione delle leggi nel tempo, per cui, secondo il criterio cronologico, andrebbe con certezza seguita la normativa posteriore, ritenendosi, ove apparisse contraddittoria con questa, implicitamente abrogata la normativa anteriore.

Paralellamente il principio *tempus regit actum* destituirebbe di fondamento qualunque timore di interferenze con la funzione giurisdizionale, mentre indubitabilmente per l'avvenire, ed esclusivamente per fedeltà alle leggi della Repubblica, ciascun giudice si vedrebbe tenuto ad applicare la

---

[23] Per la distinzione tra teoria cognitivistica e teoria creativa dell'interpretazione si v. ad es., *ex coeteris*, R. GUASTINI, *le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, 334 ss. Sul problema del referente euristico dell'interpretazione – cioè della correttezza dell'adeguamento della proposizione alla cosa oggetto della conoscenza o dell'interpretazione, che, poi, è un problema di nesso tra verità ed ontologia, si v. M. FERRARIS, *Estetica razionale*, Cortina, Milano, 1997; e ID., *Non ci sono gatti solo interpretazioni*, in J. DERRIDA, G. VATTIMO, *Diritto Giustizia e Interpretazione*, Laterza, Bari, 1998, 129 ss.

[24] Problema segnalato in G. TARELLO, *op. cit.*, 272.

legge ultima emanata, applicazione a propria volta derivata da interpretazione creativa, libera per definizione.

Di converso la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, e gli studi dedicati alle leggi interpretative, presuppongono la distinzione *in re* tra creazione ed interpretazione del diritto, cosicché propriamente dalla ritenuta esistenza di un legame organico tra oggetto e atto dell'interpretazione, nel nostro caso tra la legge interpretata e la legge interpretativa, derivino le aporie e le incongruenze delle leggi interpretative medesime. La particolare efficacia di queste, con tutto quanto ne consegue, da una parte colliderebbe con principi fondamentali del nostro ordinamento (indipendenza del giudice, tutela diritti fondamentali, ecc.), dall'altra la stessa apparirebbe indisponibile in quanto ricompresa *in re ipsa* nella tipicità della fonte del diritto considerata. Si evidenzia una situazione cangiante, in cui si può soltanto privilegiare – come accade in dottrina ed è stato ampiamente documentato negli studi in argomento[25] – l'uno o l'altro aspetto, sia pure traendone conseguenze differenti, ma la peculiarità dell'oggetto fa sì che nessun autore si ritenga definitivamente autorizzato teoreticamente a trascurare o a ritenere del tutto irrilevante l'aspetto residuo, con il che, tuttavia, ritornano intatte tutte le aporie, non veramente evinte.

Riassumendo, l'impostazione attuale della questione sembrerebbe ricondurre, nelle sue conseguenze di principio, a posizioni contrapposte inconciliabili, in quanto ciascuna aprioristicamente collocata sul rispettivo versante delle assiologie concernenti la teoria della conoscenza e dell'interpretazione; al contempo neppure l'assunzione di una teorica precisa tra le precedenti sembrerebbe condurre a risultati sia pure relativamente conclusivi: con la prima i problemi semplicemente svanirebbero, con la seconda se ne proporrebbero numerosi, ma in termini tali da dare luogo a situazioni di stallo speculativo. Se la denominazione «leggi interpretative» dovesse veramente rimandare di necessità a «questioni interpretative», queste apparirebbero irrisolvibili in termini logici, e, così di ricaduta, irrisolvibili risulterebbero le aporie delle leggi interpretative.

Pertanto mi chiederei – e vorrei tentare di dimostrarlo nelle considerazioni che seguono – se le questioni di teoria dell'interpretazione non possano invece risultare irrilevanti nelle leggi interpretative, o nella causa in senso giuridico di esse, ovvero se la produzione di una fonte designata come «legge interpretativa» non esprima affatto, nonostante l'espressione, una «causa in senso giuridico» di «interpretazione», così come non costituisca «interpretazione» – comunque intesa – ciò che la legge interpretativa realizzerebbe nel momento in cui venga ad esistenza.

---

[25] Si v. il par. 1.

3. *Il problema della coesistenza dell'aspetto «dichiarativo» e dell'aspetto «precettivo» nelle leggi interpretative. L'alternatività necessaria tra interpretazioni e precetti*

A ben vedere «leggi che stabiliscono il significato di altre leggi» potrebbe apparire qualcosa di più e di diverso rispetto ad una definizione meramente descrittiva, che constati il fenomeno di fatto delle leggi interpretative. Se è vero infatti che esse si definiscono come quelle che interpretano leggi precedenti, per poi rendere oggetto di imperativi di legge le interpretazioni di cui esse stesse consistono, non parimenti garantita mi parrebbe la fattualità tecnica di tale operazione.

Certamente nelle leggi interpretative si riscontrano due aspetti, uno di carattere conoscitivo concernente la legge anteriore, l'altro di carattere precettivo, con cui l'aspetto precedente è fatto segno di imposizione legale: questo appunto è il doppio versante che costituendo il carattere proprio delle leggi interpretative è anche punto di partenza comune per i diversi studi e le opinioni sull'argomento. Ma la relazione tra i due detti aspetti non mi parrebbe essere mai stata veramente oggetto di discussioni, all'opposto non mi parrebbe vigere la certezza che «interpretare per legge un'altra legge» sia identico a stabilirne per legge il «significato». Tale definizione infatti, sembrerebbe dare per scontato che, in termini reali, «imporre un significato», e/o «rendere obbligatoria una interpretazione» (posto che si tratti del medesimo fenomeno) siano operazioni effettivamente possibili. Nel punto, pervero, sarebbe la *crux* dell'interpretazione autentica.

Va infatti rammemorato che la legge, sotto il profilo considerato [26], d'ordinario consta di un comando, ovvero di un contenuto di carattere precettivo [27], laddove la legge di interpretazione autentica conterrebbe un comando-interpretazione – oppure una semplice interpretazione (rispettivamente a seconda della tesi della precettività o della dichiaratività della fonte interpretativa) – ferma restando la veste formale di atto legislativo comune a tutti gli atti menzionati. Tuttavia non è mai stata posta in discus-

---

[26] Naturalmente qui deve prescindersi da altri modi – non necessariamente alternativi tra loro – con cui, come si sa, la teoria generale intende il comando di legge, dalla più antica teoria imperativistica, alla teoria kelseniana che vedrebbe nel diritto una funzione qualificatoria di fatti e comportamenti, fino alla tesi per cui la legge avrebbe una funzione informativa (su quest'ultima posizione si v. V. FROSINI, *La lettera e lo spirito della legge*, Giuffrè, Milano, 1995, 24 ss.).

[27] Sulle problematiche del «prescrittivismo» dei testi normativi (costituzionali) privi di forma espressiva imperativa, si v. V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova, 1995, 110 ss.

sione la possibilità di esistenza reale di «leggi dichiarative di significati», come pure di «leggi dichiarative» *tout-court*, o, ancora, «meramente dichiarative» [28]; così come la messa in luce del problema riguardo la prevalenza dell'aspetto dichiarativo o di quello precettivo nelle leggi interpretative non sembrerebbe sinora aver potuto prescindere dalla presa in considerazione globale dei due detti aspetti come del fenomeno essenziale che solo permetterebbe di identificare come «tipo» le leggi interpretative.

Ma tale globalità di approccio intellettuale, che apparirebbe *funditus* corretta, in quanto unico è l'ente-legge interpretativa in cui ricorrerebbero al contempo un elemento precettivo ed uno dichiarativo, dal momento che essa si impone ai consociati per ciò che è, *uno actu*, senza scansioni che separino aspetto interpretativo e aspetto imperativo, nulla esprime intorno alla natura della relazione intercorrente tra i due detti aspetti. In tal senso la struttura, il «meccanismo interno» delle leggi interpretative, mi parrebbero a tuttoggi sconosciuti: qualcosa di simile voleva forse sottintendere l'intuizione di chi ha affermato che esse sono ancora «una sorta di oggetto misterioso (...) ben lontano dall'aver ricevuto una definitiva chiarificazione» [29].

La prima domanda che ci si può porre al riguardo potrebbe allora essere la seguente: una tale coesistenza di aspetti, di un momento conoscitivo-dichiarativo e di un momento precettivo, è logicamente ammissibile in un unico ente, oppure si tratta di una possibilità meramente verbale, che sottintende una realtà effettuale differente?

In primis si osserva che in generale la distinzione tra asserzioni, dichiarazioni ecc., ed in genere tra proposizioni conoscitive da una parte e precetti dall'altra, è comunemente ammessa in dottrina e nella manualistica come *summa divisio* [30] di carattere fondamentale inderogabile. Essa, tra l'altro, apparirebbe anche prescindente dalle diverse teorie della conoscenza e dell'interpretazione: qualunque sia il significato, oggettivo o soggettivo, che si annette alla conoscenza, e di conseguenza, alle espressioni linguistiche che la comunicano, conoscenza ed interpretazione risulterebbero

[28] Si noti che nelle c.d. leggi in senso formale (legge di bilancio *ex* art. 81 Cost., e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali *ex* art. 80 Cost.), la manualistica normalmente individua un portato precettivo, quantomeno nell'aspetto «autorizzatorio», a fronte della ragion d'essere specifica delle dette fonti, riconosciuta nella natura di atto di controllo. La differenza con fonti interpretative è del resto più radicale: queste ultime avrebbero un contenuto materiale di per sè sostanzialmente precettivo (diversamente dalle leggi c.d. in senso formale), ma tale contenuto non vi rileverebbe autonomamente, ma soltanto in riferimento alla fonte anteriore interpretata.

[29] A. GARDINO CARLI, *ibidem.*

[30] S. CASTIGNONE, R. GUASTINI, G. TARELLO, *Introduzione teorica allo studio del diritto. Lezioni*, Ecig, Genova, 1978, 37 ss.

sempre altre rispetto ai precetti ed alle espressioni in lingua che questi ultimi comunicano, così come parallelamente distinta andrebbe ritenuta la funzione conoscitiva rispetto alla funzione precettiva [31].

La proposizioni conoscitive o asserzioni [32] sono ritenute caratterizzarsi per il fatto di ammettere come possibile risposta un giudizio di verità o falsità, mentre la risposta ad una proposizione precettiva sarebbe data sempre da un comportamento di esecuzione positiva o negativa del precetto, risultando al contempo privo di senso il predicare di quest'ultimo la verità o falsità.

Altrettando recisamente si riterrebbero inderivabili precetti da asserzioni: si tratta della nota «legge di Hume». Essa formula la regola logica per cui da una o più proposizioni assertive non può inferirsi alcun precetto, né precetti da altri precetti. Infatti vi si stabilisce una relazione consequenziale tra la verità (o falsità) di premesse generali e la verità (o falsità) di conclusioni particolari, secondo il principio del sillogismo aristotelico, ciò che si attaglia alle sole asserzioni, e non anche ai precetti, che non sono né veri né falsi per definizione [33]; (questo il portato della regola, evidentemente essa vale anche all'inverso, predicando l'impossibilità di inferire asserzioni da precetti).

Ed invero, se si pone mente al fatto per cui la conoscenza si rivolge alla verità o falsità della realtà, verità o falsità che come tali prescindono da questioni di scelta in un senso o nell'altro, mentre il precetto si volge all'azione ed alla non-azione, facoltà umane dipendenti per natura dalla volontà (che è la facoltà da cui dipende l'azione), in ordine alla quale è possibile effettuare delle «scelte» [34], si delineerebbero tra asserzioni e precet-

---

[31] Nonostante la distinzione tra asserzioni e precetti non possa a tutta evidenza non solidarsi in via di principio sulla distinzione altrettanto fondamentale tra conoscenza e volontà, ciò non sembrerebbe di regola venire inteso dalla dottrina. Questa non sembra avvertire che distinguere – come correttamente si fa – tra asserzioni e precetti non potrebbe prescindere da un riferimento alle facoltà dell'uomo, ancora distinte e separate, da cui rispettivamente essi derivano, cioè rispettivamente dalle facoltà conoscitive-razionali e dalla volontà. Di conseguenza, assodata la distinzione tra asserzioni e precetti, ed affermato che l'interpretazione come attività volta all'attribuzione dei significati produce asserzioni, l'interpretazione stessa non potrebbe mai al contempo essere «creativa/volitiva», a differenza di quanto pacificamente sembra ritenersi da parte degli assertori della tesi creativistica dell'interpretazione. Per ulteriori delucidazioni in merito alla distinzione tra conoscenza e volontà, mi sia consentito rimandare a L. OLIVIERI, *Corte costituzionale e libero convincimeno del giudice*, in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 244 ss.

[32] In particolare sulle «proposizioni» assertive e precettive, si v. ad es. G. TARELLO, *Diritto*, *Enunciati*, *Usi*, Mulino, Bologna, 1974, 195 ss.; S. CASTIGNONE, R. GUASTINI, G. TARELLO, *op. cit.*, 36.

[33] S. CASTIGNONE, R. GUASTINI, G. TARELLO, *op. cit.*, 44 s.

[34] L. OLIVIERI, *ibidem*.

ti due distinti settori di competenza diversi e del tutto incompatibili, precisamente come la conoscenza (e le espressioni linguistiche che vi si riferiscono) nulla ha a che vedere con la volontà e l'azione (e le espressioni in lingua che ad esse facoltà si riferiscono). Ciò che è «asserito» concerne la conoscenza e non la volontà, cosicché non potrebbe mai venire immesso in un comando o in una formula verbale precettiva.

Se pertando si riconosce l'incompatibilità logica fondamentale tra conoscenza e volontà, e di qui tra le espressioni assertive e quelle precettive, la coesistenza tra aspetto conoscitivo-assertivo e aspetto precettivo in quell'ente del reale costituito dalla legge interpretativa apparirebbe tutt'altro che ovvia (o *in re*), quanto piuttosto una contraddizione e quindi una impossibilità di fatto, che ricondurrebbe nel novero delle formule verbali prive di referente semantico l'espressione corrente «legge interpretativa»: il binomio adusato costituirebbe una vera e propria contraddizione in termini.

Se poi si tentasse di sostenere che trattasi non di coesistenza sullo stesso piano logico, ma di un legame di derivazione causale dell'aspetto precettivo da quello assertivo (o viceversa, in ipotesi assurda), dovrebbe parimenti concludersi che ciò pure condurrebbe ad una impossibilità di fatto, in quanto preclusa *a priori* dalla legge di Hume: il fatto di interpretare una legge non autorizza il legislatore, *in re ipsa*, a ritenere automaticamente imposta ai consociati la propria interpretazione, come se essa fosse logicamente ricompresa nella premessa interpretativa-assertiva della legge *de qua*. Se, poi, si intendesse rendere oggetto di imperativo di legge un'asserzione interpretativa – cioè non attraverso una deduzione logica, ma mediante un comando deliberato – ancora ci si scontrerebbe con la medesima impossibilità logica, perché soltanto l'azione, e non la conoscenza, può essere mossa col comando della volontà.

Pertanto se nella legge interpretativa si ha interpretazione non si avrebbe comando, e se si intende comandare, tutto può esserne oggetto eccetto l'interpretazione, che è un atto conoscitivo. La legge interpretativa che pretendesse di imporsi a tal titolo apparirebbe sul piano logico una vera impossibilità di fatto.

4. (Segue): *irrilevanza dell'elemento descrittivo e/o della semantizzazione del reale nella distinzione tra asserzioni e precetti*

Si potrebbe affermare che, nonostante quanto sin qui illustrato, appaia tuttavia costituire dato di fatto empiricamente osservabile la compresenza di un momento assertivo e di un momento precettivo nella medesima leg-

ge, quando questa è, per l'appunto, una legge interpretativa: momenti identificabili rispettivamente nel contenuto di interpretazione avente ad oggetto la legge precedente, e nella funzione precettiva della legge stessa incorporante il detto contenuto.

Orbene, a differenza di quanto si potrebbe *prima facie* ritenere, l'argomentazione anzidetta non sembrerebbe ostare affatto, sarebbe anzi coerente con i ragionamenti sin qui condotti. Ciò che distingue e rende irriducibili le proposizioni assertive rispetto alle precettive non è la presenza o l'assenza di un elemento di natura descrittiva, tale da semantizzare alcunché di reale nel contenuto degli enunciati di entrambi i tipi di proposizione, bensì la funzione della proposizione stessa.

Volendo servirsi per comodità alla nota distinzione di Hare [35], senza con questo per il resto voler aderire particolarmente alle teoriche del medesimo, potrebbe affermarsi che, per quanto sia asserzioni che precetti designino qualcosa – designazione che Hare denomina «frastico» – tuttavia essi si distinguerebbero per il diverso «neustico», cioè per la differente funzione, rispettivamente, appunto, assertiva nell'un caso e precettiva nell'altro. In particolare il «neustico» nei precetti concernerebbe un comportamento, implicante che la funzione della proposizione sia volta ad influire su quella facoltà umana che è l'azione, agendo sulla volontà del soggetto cui è impartito il comando. Nelle asserzioni il neustico concernerebbe invece una funzione conoscitiva, non rivolta alla volontà ma alle facoltà intellettuali, che si volgono al vero e falso del reale.

Ovviamente può accadere che sia asserzioni che precetti semantizzino identici oggetti – ad esempio azioni – che infatti possono essere ora descritte, ora comandate. In tal caso, identico il «frastico» le dette proposizioni differirebbero sempre e radicalmente per il «neustico», cioè per la funzione.

Ed invero la differenza di funzione non sarebbe effetto di convenzione: quanto pur descrittivamente configurato nei precetti si riferisce ad un risultato che per venire in essere nel reale necessiterebbe di ubbidienza da parte dei destinatari del comando, esito per ciò stesso incerto nella sua realizzazione, perché il comando può restare inascoltato, o essere impossibile (ed in ciò sta la stessa ragion d'essere dei precetti: perseguire l'ottenimento di un risultato non ancora esistente).

Ben diversamente quanto configurato descrittivamente nelle asserzioni ristà in se stesso per ciò che è: una asserzione può essere affermativa o negativa, ipotetica o reale, può essere oggetto di adesione o dissenso (questi tutti atti ancora conoscitivi-assertivi) ecc., tuttavia dispiega sempre effica-

---

[35] R.M. HARE, *The language of morals*, Oxford, 1952, rist. Oxford U.O., London, II, 1972.

cia (conoscitiva) per il solo fatto di esistere, senza richiedere contributo alcuno di ottemperamento *ab extra*.

Si osserva che la stessa nota figura dei «perfomativi» [36], cioè di quegli atti linguistici che otterrebbero il risultato di un comando *in re ipsa* – nel momento e per il fatto stesso di essere espressi – attraverso l'esplicazione del solo mezzo verbale di cui sono costituiti, che cioè «farebbero cose con parole» [37], producendo un effetto una volta per tutte (invece di rivolgersi ad una molteplicità di comportamenti dispiegati in una indefinità futura come gli altri precetti), non per questo prescinde dal comportamento di soggetti esterni, non fosse che per garantire il riconoscimento – e le conseguenze di questo – a quanto prefigurato nel performativo [38]. In particolare il performativo non sarebbe mai neppure interamente autoapplicativo, dal momento che, in assenza di ottemperamento da parte dei consociati, l'applicazione giudiziale apparirebbe tuttavia necessaria, quantomeno per dichiarare formalmente l'avvenuto effetto di legge (se all'opposto si trattasse di un non-performativo, cioè di una semplice legge-regola di condotta, questa verrebbe non solo dichiarata ma applicata dall'organo giudiziale). Naturalmente gli scopi della presente analisi precluderebbero di approfondire oltre il discorso sui performativi, ma per ciò che qui importi, credo sia sufficiente chiarirne l'appartenenza all'area concettuale dei precetti [39].

Venendo alle leggi interpretative, assodato che asserzioni e precetti pur coincidenti nella lettera del frastico, si distinguerebbero almeno per il neustico, l'esistenza nel dettato di una legge di interpretazione autentica di un frastico descrittivo – vale a dire della parte posta in relazione con la legge precedente che così si ritiene di interpretare – non integrerebbe pertanto necessariamente una fattispecie interpretativo-conoscitiva, ma costituirebbe semmai una semantizzazione qualsivoglia, che acquisirebbe qualificazione soltanto per mezzo del neustico. Orbene, essendo tipico della fonte legislativa il neustico precettivo, a nulla rilevando la provenienza del con-

---

[36] J.L. AUSTIN, *Come fare cose con parole*, Marietti, Genova, 1987; ID., *Enuciati performativi*, in U. SCARPELLI, *Diritto e analisi del linguaggio*, Comunità, Milano, 1976, 123 ss.

[37] Secondo la nota espressione di J.L. AUSTIN, da cui il titolo della sua opera meglio conosciuta (si v. alla nota che precede).

[38] A. CATANIA, *Manuale di teoria generale del diritto*, Laterza, Bari, 1998, 126 s.

[39] Imprescindibile necessità di contatto e recepimento del diritto nei comportamenti umani, anche nel caso dei performativi, viene ritenuta comunque ineludibile da A. CATANIA, *ibidem*. Talora vi si ravvisa invece un concorso tra assertività e precettività (in S. CASTIGNONE, R. GUASTINI, G. TARELLO, *op. cit.*, 50), in contraddizione pervero con la riconosciuta *summa divisio* tra asserzioni e precetti, pur riconosciuta dai medesimi autori (si v. al rimando nel testo della nota 31), che a mio avviso dovrebbe condurre a negarne la compossibilità nel medesimo ente.

tenuto della legge interpretativa da un atto interpretativo-conoscitivo del legislatore, questa dovrebbe considerarsi un vero e proprio precetto, senza necessità di ulteriori argomenti.

Se al contrario si preferisse ravvisare nella legge interpretativa un neustico assertivo (ipotesi assurda perché l'atto, se legislativo, ha di mestieri una funzione precettiva), per ciò stesso essa non sarebbe in grado di imporsi come tale ai consociati, ma potrebbe costituire al più un parere interpretativo particolamente autorevole per la sua provenienza, affatto vincolante. Se poi vi si ravvisasse congiunta una qualche attitudine impositiva, ciò contraddirebbe pervero propriamente la qualità conoscitiva-assertiva della interpretazione stessa effettuata dal legislatore; essa, per essere tale, non dovrebbe necessitare di completamento per mezzo di un comportamento esterno di ubbidienza; mentre se ciò si ritenesse inerente tuttavia alla ragion d'essere della legge interpretativa, si finirebbe per ricadere di nuovo nell'ipotesi della natura precettiva, e non dichiarativa, di questa.

Più specificatamente potrebbe dirsi che l'idea secondo la quale il legislatore, quando interpreta, debba essere automaticamente ubbidito, collliderebbe con una impossibilità di fatto. La circostanza per cui lo stesso legislatore metta al corrente i consociati della propria interpretazione in ordine ad una certa legge non sarebbe idonea a dare luogo ad un precetto, ma ad una comunicazione di scienza con cui ciascuno potrebbe concordare o meno sul piano intellettuale, senza che da tale fatto, per definizione, possano scaturire la prefigurazione di un comportamento che possa farsi oggetto di obbligo. Se viceversa si ritenesse comunque di volervi individuare un obbligo, occorre ricordare che ciò stesso provocherebbe il venir meno della dichiarattività della legge interpretativa. Essa consterebbe allora di un mero precetto, precetto il cui contenuto sarebbe non l'«interpretazione» di un'altra legge, ma la condotta – in senso lato – in esso prefigurata, da osservarsi sì, ma secondo l'ordinario, e quindi, segnatamente, secondo un'efficacia scevra da implicazioni automatiche di retroattività.

Ugualmente, quantunque si volesse intendere almeno come un «performativo» la parte assertivo-interpretativa della legge interpretativa, questo non la sottrarrebbe alla categoria dei precetti, e pertanto, posto che la performatività giunga a consentire – a differenza del caso sopra delineato – di considerarne il frastico al titolo di «interpretazione» di una legge precedente, (e non secondo il contenuto materiale della regola di condotta in esso prefigurata), nulla cambierebbe nel regime previsto, cui, per il performativo, come per ogni altro precetto, non potrebbe riconoscersi che l'efficacia normalmente *pro futuro*.

Alla luce di quanto esposto, si deve sottolineare, la qualità «meramente dichiarativa» che si annettesse alla legge interpretativa ben lungi dal de-

terminarne una efficacia maggiorata – cioè la retroattività in aggiunta alla applicabilità *pro futuro* – varrebbe anzi a destituire la fonte predetta di qualsiasi valore normativo.

Infatti dichiarare interdice il prescrivere.

A correggere l'assolutezza di tali effetti neppure potrebbe soccorrere l'imposizione *ex professo* di un obbligo di adesione all'interpretazione proposta dal legislatore, obbligo che potrebbe ravvisarsi infatti nella incorporazione in un atto formale di natura precettiva quale rappresentato dalla fonte legislativa, secondo appunto la formula corrente della legge «interpretativa». Ciò a rigore apparirebbe un tentativo impossibile di animare mediante una clausola di efficacia normativa un dato di fatto concluso, statico o di valore storico-ricognitivo. Come se si pretendesse, si conceda il paragone, di rendere obbligatoria una illustrazione: l'operazione, prima che impossibile, apparirebbe semplicemente prima di senso.

In conclusione, ad un esame approfondito la locuzione «legge interpretativa» sembrerebbe unire arbitrariamente fenomeni incompatibili ed irriducibili come le asserzione ed i precetti. Di conseguenza, pur formulabile linguisticamente nel binomio con cui la si denomina e che costituisce una pura anfibologia verbale, la fonte giuridica così intesa risulterebbe priva di corrispondenza reale. Reale per quanto sin qui esposto sarebbe semmai ciascuno aspetto, in alternativa con l'altro: la documentazione di un atto conoscitivo-interpretativo come tale mai cogente, oppure il precetto, come tale obbligatorio secondo il regime ordinario.

Se il discorso dovesse fermarsi qui si sarebbe forse ottenuto il risultato di negare in ogni caso la retroattività automatica delle leggi interpretative, ma non si sarebbe pervenuti ad una soluzione che permetta di comprendere a quale delle due apparenti nature, assertiva o precettiva, appartenga veramente la legge interpretativa. Una volta accertato che comunque esse non potrebbero coesistere compossibili nel medesimo atto, né derivarsi l'una dall'altra, nulla si è ancora detto se la legge c.d. interpretativa sia in definitiva un precetto oppure una asserzione: gli argomenti sinora proposti operano al negativo, per dire che cosa non può essere. Al positivo la quiddità delle leggi interpretative sarebbe ancora regno dell'opinabile.

5. *Le leggi interpretative come veicolatrici di interpretazione-prodotto: conseguente irrilevanza dell'origine interpretativa nel contenuto precettistico della legge interpretativa*

Come è noto il termine «interpretazione» conosce due diverse accezioni: la prima si riferisce all'attività dell'agente che considera l'oggetto della

conoscenza e vi applica le sue facoltà conoscitive: è un fenomeno mentale, con cui si attribuisce un significato ad un documento in lingua. In tal senso si parla più specificatamente di «interpretazione – attività.

La seconda accezione si riferisce invece al risultato finale della predetta attività, vale a dire al significato conseguito mediante l'interpretazione-attività, risultato estroflesso a sua volta in un documento in lingua, per il che si usa parlare di «interpretazione-prodotto» [40].

La distinzione ricorre nelle problematiche delle leggi interpretative, che, a mio avviso, in parte sembrano dipendere da un'inconsapevole sovrapposizione dei due concetti. L'«interpretazione» calata nella legge interpretativa palesemente non potrebbe essere l'interpretazione-attività, poiché questa per sua natura non solo non uscirebbe dal foro interiore dell'agente-interprete in cui si esplica, ma anche, trattandosi di un movimento – di carattere conoscitivo passante dal soggetto all'oggetto della conoscenza – neppure potrebbe comunicarsi all'esterno se non in una forma che sarebbe già «interpretazione-prodotto»; magari prodotto parziale, privo del suggello della definitiva persuasione interiore, ma sempre espresso come una determinazione precisa.

Determinazione ravvisabile nel fenomeno obiettivo per cui, rispettivamente nel soggetto-agente, e, per quanto qui importa, nell'oggetto dell'attività interpretativa, passano dalla potenza all'atto – si attualizzano e pertanto acquistano ciascuno una nuova determinazione – rispettivamente una possibilità di conoscenza ed una possibilità di essere conosciuto. (Il che, si sottolinea, prescinde da qualsivoglia concezione oggettiva o creativa-soggettiva della conoscenza e dell'interpretazione).

L'interpretazione-prodotto appare dunque un *quid novi*, che, nel momento in cui esprime un significato determinato – oppure estroflette se stessa come fatto determinato – implica l'essere ormai oltre, fuori dal campo d'azione dell'interpretazione-movimento conoscitivo. Infatti finchè c'è movimento non c'è risultato determinativo, ed allorché questo emerge si è con certezza e per definizione al di là dei dinamismi delle attività interpretative. A riprova di tal fatto può osservarsi che l'interpretazione-prodotto deve a sua volta, per essere conosciuta, essere fatta oggetto di un nuovo movimento conoscitivo, cioè di nuova interpretazione-attività, che a sua volta procurerà interpretazioni-prodotto se discesa in formule linguistiche, e così via. Conseguentemente l'interpretazione-prodotto non sarebbe mai un'«azione», quanto un effetto, il «risultato dell'azione».

---

[40] Per questa distinzione, ormai consolidata in dottrina, si v. ancora G. TARELLO, *op. cit.*, 39 ss.

Quale che sia il procedimento conoscitivo, o interpretativo-creativo, con cui è stato ottenuto il risultato interpretativo, a questo punto, paradossalmente, si è al di là *in toto* dai fenomeni interpretativi o dai movimenti conoscitivi, per trovarsi di fronte ad un nuovo «fatto» linguistico conoscibile da terzi soltanto attraverso rinnovate interpretazioni-attività. In fondo ciò che si definisce propriamente «significato», quale effetto di attribuzione derivata da un procedimento interpretativo, appare fenomeno circoscritto nella sfera del mentale dell'interprete, in cui, attraverso il giudizio, si attualizza il fatto della conoscenza.

Il giudizio appare l'atto interiore mediante il quale si sana la crasi tra il soggetto e l'oggetto dell'attività conoscitiva-interpretativa (e per questo infatti l'interpretazione consiste in un movimento, e non di un fenomeno statico ed immediato, che postulerebbe coincidenza tra oggetto e soggetto conoscente) [41]. Come atto squisitamente interiore il giudizio nella sua intrinsecità sarebbe apprezzabile soltanto da parte del proprio agente. Pertanto il «significato», come contenuto del giudizio, non sarebbe ancora conoscibile se non dal medesimo soggetto conoscente. Ciò che uscisse dalla mente, sia pure al titolo originario di prodotto del procedimento interpretativo, non sarebbe più il «significato» propriamente detto, ma un *quid* in lingua che l'osservatore esterno dovrebbe a sua volta interpretare al fine di acquisirne la conoscenza, e che verrebbe a sua volta ritenuto «significato» soltanto se anche quest'ultimo soggetto conoscente, concordandovi, riconoscesse la validità del procedimento conoscitivo condotto dal primo soggetto.

Se appare corretto affermare, come comunemente accade secondo la corrente teoria creativa dell'interpretazione, che il significato non preesisterebbe all'interpretazione, ciò, all'opposto, non necessariamente dipenderebbe da una tal presa di posizione di soggettivismo teoretico, bensì dal fatto per cui comunque – oggettiva o soggettiva che si ritenga la conoscenza – in carenza del «giudizio» un significato preesistente o meno nelle formule verbali non sarebbe *tantummodo* conoscibile. Senza giudizio l'espressione in lingua non sarebbe diversa da un ghirigoro; ma il giudizio una volta venuto in essere costituirebbe ormai un *quid novi*, una nuova determinazione. Questa poi, ancora esteriorizzata in forma verbale, necessiterebbe di ulteriori atti interpretativi per venire conosciuta. Quanto portato all'esterno e comunicato a terzi si proponesse – non del tutto correttamente – come «significato» di una legge, altro non sarebbe in effetti che un nuovo fatto determinato di carattere linguistico, l'origine del quale – da procedimenti interpretativi, come pure da ragioni differenti – non sarebbe contenuta *in re ipsa* in tale nuova determinazione.

---

[41] Su tale significato del giudizio, più ampiamente, mi sia consentito rinviare a L. OLIVIERI, *op. cit.*, 247 s.

Neppure apparirebbe interamente corretto definire il risultato dell'«interpretazione-attività» come «interpretazione-prodotto»: ciò sembrerebbe indurre confusione, poiché, salvo che per l'origine causale, il prodotto dell'interpretazione nulla ha più a che vedere con questa, e si manifesta come un vero e proprio «fatto» a sé stante. Il venire in essere di una nuova determinazione sembrerebbe dare luogo ad un «salto di livello», ad una discesa in senso ontologico, che in qualche modo affrancherebbe il nuovo ente da quanto lo precede nell'ordine logico di derivazione, a cui conseguentente non apparterrebbe più.

Tornando alle leggi interpretative, esse dunque sembrerebbero consistere di un fatto *tout court* di carattere linguistico, secondo il risultato determinato definitivo voluto dal legislatore, ammissibile al rango di «interpretazione-prodotto», soltanto a seguito di un rinnovato procedimento interpretativo *aliunde* effettuato, che vi riconosca la corretta derivazione dalla legge anteriore interpretata. A tal titolo essa si proporrebbe all'interprete per ciò che attualmente è, ed è in grado di significare, secondo il suo portato di contenuto, non diversamente dal contenuto di una qualsiasi altra legge. Che tale contenuto derivi o meno da un'interpretazione-attività effettivamente svolta dal legislatore nei confronti di una legge precedente non appartiene – e quindi non potrebbe rilevare – alla qualità intrinseca dell'atto. Al più ciò apparirebbe oggetto di una affermazione del legislatore, la prova della quale – riscontrabile come si è visto per mezzo di nuovo procedimenti conoscitivi – ancora, non inciderebbe sulla qualità determinativa del risultato finale, che si manifesta come un dettato in lingua non ulteriormente connotato o connotabile.

La derivazione da atti interpretativi apparirebbe pervero insita nel «motivo» della legge interpretativa, ma non nella «causa in senso giuridico» di questa. Essa infatti non mi sembrerebbe esprimere una «causa in senso giuridico» di «interpretazione», piuttosto mi parrebbe attualizzare la «causa» di una semplice formulazione in lingua – dotata di un significato evincibile con nuove interpretazioni nonché comunicabile attraverso nuove formulazioni linguistiche – riconosciuta come portatrice di contenuto precettivo.

Come è noto, per principio generale, il «motivo» di un atto, cioè la ragione qualsivoglia occasionante l'atto stesso, di regola non rientra, con l'eccezione della «illiceità del motivo» [42], negli elementi essenziali per l'esistenza e la validità dell'atto, che invece si qualifica attraverso la propria «causa», cioè

---

[42] Come tipicamente in materia contrattuale nell'art. 1345, c.c. Si tratta di concetti normalmente ora studiati in diritto privato, e nel diritto pubblico soprattutto, mi pare, in passato.

Si v. comunque C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico I*, Cedam, Padova, 1991, 248 s., e piuttosto risalente bibliografia *ivi*.

nel risultato intrinseco che l'atto è per se stesso idoneo a realizzare. Nel nostro caso la legge c.d. interpretativa attualizzerebbe la «causa» di un semplice precetto, quale significato dalle parole con cui è formulato. (E, se si vuole, dal neustico precettivo indicato dalla formula imperativa nonché dalla forma legislativa in cui è incorporato). Il motivo dell'atto, come circostanza di puro fatto, non sarebbe giuridicamente rilevante.

Manifestandosi come fatto determinativo, la c.d. «interpretazione-prodotto» nelle leggi di interpretazione autentica non atterrebbe all'«interpretazione» propriamente detta, in quanto ente consistente in un *quid novi* definitivo, sia pure realizzato – per chi ve lo ravvisi – a seguito di interpretazione(-attività).

Se la legge interpretativa si ritenesse constare di un mero fatto determinato linguistico-precettivo, irrilevante il motivo originante la legge stessa, parimenti irrilevante diverrebbe la necessità – (per chi respinga la teoria creativa dell'interpretazione, per i fautori di questa il problema come già detto neppure si porrebbe) – di dimostrare l'esistenza di un rapporto di plausibilità logica tra la legge assunta come interpretata e la legge interpretante, come pure di considerare come un «tuttuno» le due leggi al fine di conoscere la regolamentazione positiva voluta dal legislatore. Le due fonti seguirebbero ciascuna il proprio destino nell'ordinamento senza che le vicende dell'una vengano a produrre effetti sull'altra [43].

6. (Segue): *insussistenza dell'ipotesi della legge interpretativa come legge avente ad oggetto l'obbligo per l'interprete di conoscere la legge anteriore secondo il risultato interpretativo predeterminato dalla legge interpretativa stessa*

A possibile obiezione a quanto sin qui sostenuto potrebbe porsi l'interrogativo intorno a che significherebbe imporre una «interpretazione attivi-

[43] L'autonomia concettuale e l'auto-sussistenza a titolo di fatto determinato di rango precettivo della legge interpretativa consentirebbero altresì di elidere in radice le aporie più sopra (si v. alla nota 5) segnalate in concomitanza con la necessità di considerare come un tuttuno e saldati insieme non solo i significati normativi, ma di conseguenza altresì i «destini» delle due fonti, quella (supposta) interpretativa e quella (supposta) interpretata. Secondo la nostra proposta, ed al contrario da quanto temuto dalla dottrina citata, ciascuna di esse sarebbe infatti abrogabile – anche implicitamente o sottoponibile a referendum – in modo distinto, senza effetto sull'altra, così come l'efficacia della legge posteriore (supposta) interpretativa risulterebbe indipendente da quella della fonte anteriore.

tà» al fine di far pervenire il terzo destinatario dell'imposizione ad un risultato interpretativo pre-indicato, e se ciò piuttosto accada nelle leggi interpretative, (a differenza di quanto sin qui sostenuto).

Si è detto che nel momento in cui un risultato determinato di significato viene esplicato all'esterno saremmo fuori dall'interpretazione-movimento conoscitivo, cioè dall'azione di interpretare. Di converso, come più sopra si è tentato di illustrare, solo dove ci fosse azione ci sarebbe spazio per la volontà, quindi per le decisioni e le scelte, con il che ci si situerebbe nel diverso settore di competenza dei precetti. Di conseguenza imporre un'interpretazione-attività da parte di un atto normativo rientrerebbe in una possibilità reale – a differenza dell'imporre un'interpretazione-prodotto, che nonostante l'espressione verbale, *ex se*, per come manifestata e manifestabile all'esterno, non avrebbe nulla di «interpretativo» – e comporterebbe di conseguenza un precetto puro semplice diretto all'azione di interpretare.

Gli effetti di una legge che imponesse interpretazioni-attività con vincolo di risultato (e che avrebbe pertanto carattere tipicamente precettivo), non sarebbero in effetti particolamente significativi, in quanto la precettività, in tali termini, delle leggi interpretative, implicherebbe innovatività e dunque efficacia normalmente per l'avvenire, secondo le regole generali. Tuttavia questo nuovo argomento avrebbe l'effetto di vanificare le conclusioni, secondo le quali, come più sopra sostenuto, la natura dichiarativa-assertiva del contenuto interpretativo della legge, sarebbe logicamente incompatibile con l'attitudine normativa o precettiva (e viceversa).

Il punto è se la legge interpretativa abbia lo scopo (e l'effetto) di costituire il destinatario nell'obbligo di applicare il proprio movimento conoscitivo in modo tale da raggiungere un certo effetto interpretativo, cioè «quel» significato, che la legge stessa ha cura di predeterminare. Sarebbe come affermare che la legge interpretativa non tanto (im)ponga il risultato «*X*», ma che contenga il precetto «si interpreti in modo tale da vedere «*X*» nella disposizione «*Y*» della legge «*Z*».

Come tutti i precetti, anche questo, avendo per fine un comportamento realizzabile soltanto a mezzo di contributo *ab extra*, apparirebbe essenzialmente incerto nella sua realizzazione. Si può con certezza precisare tra l'altro che esso non sarebbe comunque un performativo in quanto la formula suindicata è quella tipica delle regole di condotta. Come performativo sarebbe contraddittorio, perché, lungi dal «fare con parole», indicherebbe ai terzi destinatari un vero «comportamento» (da mettere in atto con contributo *ab extra*), che nel nostro caso sarebbe l'interpretare in un certo modo.

In tal senso si può immaginare il comando di interpretare in modo da raggiungere un preciso risultato conoscitivo, ma tale risultato, per quanto già pre-indicato, non dovrebbe ritenersi garantito automaticamente nella sua realizzazione effettiva, propriamente perché, in quanto «significato» non pre-esistente all'attività interpretativa da attuarsi, sarebbe soltanto ottenibile entro i confini di una certa alea, nello sforzo conoscitivo dei destinatari del comando. Nell'ipotesi la legge di interpretazione autentica invero fallirebbe parzialmente lo scopo, consistente per l'appunto di assicurare con certezza l'effetto desiderato, non di affidarlo alla causalità delle evenienze interpretative di terzi; fatto cui del resto potrebbe addivenirsi altresì senza bisogno di legge interpretativa *ad hoc*, nel libero esplicarsi delle attività interpretative nell'ordinamento concernenti la legge anteriore di riferimento.

In prima osservazione una legge, che rendesse oggetto di imposizione normativa le attività conoscitive dei singoli, potrebbe fosse essere ammessa nei confronti della Pubblica Amministrazione – ambito che conosce normalmente la fattispecie delle circolari interpretative cogenti almeno all'interno dell'ufficio – ma apparirebbe *ictu oculi* incostituzionale per contrasto con l'art. 101 Cost., che tutela il libero convincimento del giudice. Inoltre altre categorie di soggetti potrebbero del pari invocare tutela, ad esempio nel caso specifico nell'art. 33 Cost., per la libertà di insegnamento o artistica, laddove la libertà intellettuale di chiunque potrebbe comunque trovare copertura costituzionale nelle norme riguardanti la libertà di coscienza, quantomeno negli artt. 19 e 20 Cost.

Esisterebbe peraltro un'argomentazione più radicale. Non è affatto vero, a differenza di quanto si può provare verbalmente a sostenere, che le leggi interpretative facciano obbligo di «interpretare in modo di addivenire ad un certo risultato interpretativo predeterminato»: predeterminare il risultato dell'attività conoscitiva *ex se* vuol dire essere ormai fuori dall'azione interpretativa (posto che questa, a titolo di azione, potesse essere oggetto di imposizioni legali), per trovarsi nell'ordinario dominio delle regole di condotta prcettivamente formulate, non diversamente da qualunque altra legge.

Dove compare una determinazione, essa costituisce un *quid novi*, un fatto stabilito, la presenza del quale implica logicamente l'avvenuto superamento delle dinamiche interpretative, dinamiche che rigorosamente per tale insito motivo, non potrebbero più rendersi oggetto di obblighi qualsivoglia.

Non si può al contempo collocare nel medesimo ente normativo l'interpretazione-attività e l'interpretazione-prodotto: la presenza dell'una esclude l'altro, e viceversa. Ciò che i limiti del linguaggio apparentemente con-

sentono in termini verbali, dal punto di vista reale apparirebbe un nonsenso, o meglio una vera e propria contraddizione in termini. Conseguentemente, caduta l'ipotesi sopra delineata, e sfrondato l'argomento da vischiosità di carattere in fondo quasi soltanto lessicale, la legge interpretativa si manifesterebbe limpidamente come un mero prodotto normativo determinato, privo di peculiarità che inducano un regime ed un'efficacia speciali.

Una origine interpretativa non vi rileverebbe più di qualsiasi altro motivo occasionante l'atto, e si inserirebbe nell'insieme degli strumenti conoscitivi variegati mediante i quali fattualmente, attraverso l'apprezzamento del legislatore, si rapporta il diritto alla realtà traducendo il medesimo in regole di condotta.

L'osservatore esterno percepisce sempre esclusivamente una regola: solo questa, costituendo l'attualizzazione di una «causa (in senso giuridico) precettiva», rileva ed ha titolo per esigere ottemperamento: il «motivo» dell'atto non fa parte dell'atto stesso, così come l'origine interpretativa, la stessa dichiarazione di collegamento con il dettato di una legge precedente non avrebbero valore normativo, ma solo ricognitivo e storico di una possibile ragione ispiratrice.

7. *Fungibilità perfetta (salvo efficacia retroattiva) tra norma interpretativa ed abrogazione*

Stante la qualità di prodotto linguistico determinato di valore precettivo di cui si è detto constare la legge interpretativa, irrilevante il motivo originante la legge stessa, parimenti irrilevanti diverrebbero sia la necessità, (per chi non aderisca alla teoria creativa dell'interpretazione, per gli altri il problema come già detto neppure si porrebbe), di dimostrare a pena di incostituzionalità per difetto di ragionevolezza l'esistenza di un rapporto di plausibilità logica tra la legge assunta come interpretata e la legge interpretante, sia l'esigenza per l'interprete di considerare come un «tuttuno» le due leggi, al fine di conoscere la regolamentazione positiva voluta dal legislatore.

L'autonomia concettuale e l'auto-sussistenza di quello che veniva proposto al titolo di (prodotto di) «interpretazione» nel contenuto della legge interpretativa, ma che invece possederebbe la natura di un fatto determinato di rango precettivo, permetterebbe di prescindere *in toto* dalla legge anteriore che si assumeva come interpretata: del tutto irrilevante sotto il profilo della possibile incostituzionalità risulterebbe l'ordine di derivazione e

la plausibilità logica del collegamento che la legge interpretativa farebbe con la legge interpretata. Ravvisare o meno il detto collegamento costituirebbe attività ovviamente possibile in termini di realizzazione fattuale, ma inidonea ad incidere sui profili della illegittimità costituzionale della legge di interpretazione autentica. Essi potranno concernere qualunque parametro di costituzionalità, compresa la ragionevolezza, ma relativamente al contenuto della legge interpretativa considerato per se stesso, escluso ogni confronto con la legge precedente (assunta come) interpretata.

Per la medesima autonomia concettuale inerente al contenuto della legge c.d. interpretativa, da essa soltanto, in quanto tale, potrà evincersi la conoscenza della regolamentazione positiva di legge, esclusa anche qui qualsiasi considerazione globale dell'«insieme logico» costituito dalle due leggi, la c.d. interpretativa e la legge assunta come interpretata.

Ovviamente, a seconda del tenore della legge successiva, e dell'ampiezza come pure dell'esaustività del suo contenuto, potrà rendersi necessario per conoscere il regime giuridico di una materia rifarsi anche ad altre leggi, compresa quella c.d. interpretata. Ciò potrebbe accadere, ma secondo il libero convincimento e la libera ricerca del diritto da parte dell'interprete, come ricorre nel costume comune, senza che un vincolo di necessità costringa quest'ultimo a conoscere del «tuttuno» o del «rapporto» tra le due leggi per derivarne interpretativamente la regola di condotta cercata [44]. Tra le dette leggi, posto che si ritengano regolatrici della medesima materia, si instaurerebbe propriamente una relazione: quella consueta intercorrente tra due diverse norme succedentesi nel tempo, riguardo alle quali l'applicazione del criterio cronologico – per le fattispecie successive all'entrata in vigore della legge posteriore – imporrebbe di scegliere l'ultima legge emanata nell'ordine temporale, operando di abrogazione implicita, o per incompatibilità, totale o parziale sulla legge anteriore, a norma dell'art. 15 disp. prel. c.c.

A tutta evidenza, a seconda dei casi, può accadere che la legge più antica risulti ancora regolativa della materia considerata, salvo la modifica, che potrebbe anche esser costituita da una sola parola, da essa subita in forza della legge successiva (quella c.d. interpretativa). Tale fenomeno non potrebbe che obbligare l'agente ad interpretare ed applicare congiuntamente entrambe le leggi suindicate, ma ciò implicherebbe comunque eliminare una parte anche modesta della legge anteriore, per sostituirla con quanto imposto dalla legge posteriore, per cui non di vera interpretazione e applicazione del «tuttuno» si tratterebbe, ma della interpretazione ed applicazione di un nuovo ente normativo formato da segmenti parziali delle due

[44] Sul punto si v. alla nota che precede.

leggi che si ritengono tuttora in vigore. Tale ente deriverebbe dall'operazione menzionata di sostituzione della disposizione abrogata (o di parte di questa) con la disposizione della legge successiva. Operazione che non pare presentare alcuna differenza rispetto a quanto comunemente si effettua allorché, in carenza di abrogazione espressa, il contrasto logico (non superabile tramite interpretazione) tra due leggi si risolve per mezzo dell'abrogazione implicita.

A riguardo, una precisazione: non si tratterebbe di vera e propria abrogazione implicita, con l'assenza di vincoli particolari che questa comporta (per cui, come si sa, spetta all'interprete giudicare dell'incompatibilità logica di due norme, e di qui dedurre a carico della più antica l'avvenuta abrogazione implicita), in quanto nel caso *de quo* l'indicazione della legge anteriore (o parte di essa) toccate dalla legge c.d. interpretativa sarebbero oggetto di una precisa indicazione da parte del legislatore-c.d. interprete), con la conseguenza che l'istituto più attagliantesi alla situazione così configurata parrebbe quello dell'abrogazione esplicita.

In controprova potrebbe confrontarsi come il meccanismo abrogativo (espresso), agevolmente potrebbe essere messo in opera relativamente alle due leggi, senza alterazione di effetti rispetto sia alla eventuale abrogazione implicita, sia, (con salvezza del problema dell'efficacia retroattiva, che peraltro qui non rileva) alla fenomenologia del modo di essere reciproco delle due dette fonti secondo il regime interpretativo-applicativo tradizionale, sì da dare luogo nei tre casi al medesimo risultato, cioè l'identificazione della medesima identica regola da applicare alla fattispecie considerata.

Il meccanismo abrogativo implicito suindicato, lascerebbe intatto il risultato finale, vale a dire la *regula iuris* voluta dal legislatore. Esso apparirebbe derivabile ancora nel medesimo tenore di contenuto comunque si consideri la legge interpretativa, (precettiva-innovativa, oppure dichiarativa di significato); *regula iuris* a sua volta anastatica con gli effetti di una eventuale abrogazione espressa preferita dal legislatore in alternativa allo strumento della legge interpretativa, il che confermerebbe il carattere di mera *fictio iuris* dell'interpretazione autentica. *Fictio* servente in fondo soltanto la tesi della supposta efficacia retroattiva. Retroattività, che secondo le considerazioni più sopra svolte, ben lungi dall'essere implicata automaticamente in virtù della c.d. «dichiaratività» della norma, verrebbe da questa al contrario esclusa radicalmente insieme alla stessa attitudine normativa: la normatività essendo incompatibile con la dichiaratività dell'atto.

Il discorso così svolto permetterebbe anche di definire che la compresenza nell'ordinamento di due leggi, quali siano pure la c.d. interpretativa e quella assunta come interpretata, non significa vigore di entrambe secondo la completa estensione di ciascuna. Per il principio di non contraddizione

una parte almeno della normativa della legge più antica deve (implicitamente) ritenersi abrogata e modificata *in parte qua* dalla legge posteriore.

Chiarito il punto, si verrebbe di conseguenza a revocare in dubbio l'assunto della giurisprudenza costituzionale citata in premessa, secondo cui la legge c.d. interpretativa interverrebbe sul «significato delle norme precedenti lasciandone intatto il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata».

Il testo di questa, a differenza di quanto ravvisa la Corte costituzionale, non potrebbe mai essere lasciato «intatto», dal momento che la legge successiva, per mezzo del suo contenuto precettivo determinato opererebbe sempre una modifica della legge anteriore. Il testo di quest'ultima rimarrebbe intatto per pura apparenza, non diversamente da quanto avviene in un qualunque caso di abrogazione per incompatibilità, quest'ultima derivando dall'interpretazione, e non dalla decisione abrogativa espressa del legislatore. Affermare che la legge c.d. interpretativa si limita a prescegliere una delle possibili opzioni ermeneutiche della c.d. interpretata inerirebbe soltanto, a differenza di quanto ritiene la Corte, ai motivi storici dell'atto, ma estrinseci rispetto ad esso.

L'eventuale ambiguità di significato del testo c.d. interpretato non vi verrebbe infatti risolta per via interpretativa, ma semplicemente resa inefficace per sopravvenienza della legge nuova, se più chiara ed univoca nel suo dettato. Quella anteriore continuerebbe a sussistere nell'ordinamento nei termini e nei limiti dell'abrogazione implicita.

Alla luce delle svolte considerazioni la legge c.d. interpretativa sembrerebbe svelare la vera sua natura di legge qualunque, priva di attributi speciali, la qualificazione della quale apparirebbe del tutto prescindente da particolari teoriche dell'interpretazione, così come irrilevante nella struttura della medesima risulterebbe l'origine (supposta o dichiarata dal legislatore) interpretativa del contenuto precettivo della legge stessa. Conseguentemente, bandita ogni pretesa di retroattività automatica, questa potrebbe derivare unicamente da una clausola espressa, apposta di volta in volta, secondo le regole generali.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2001
nella Stampatre s.r.l. di Torino
via Bologna, 220