

LA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA COME
OGGETTO DI SINDACATO DI LEGITTIMITÀ
COSTITUZIONALE E DI INTERPRETAZIONE METATESTUALE
DA PARTE DEI GIUDICI COMUNI

di ENRICO ALBANESI

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. – 2. *Parte prima*. La nozione di legge di interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale. – 3. Riconduzione dell'istituto alla categoria della legge retroattiva. – 4. Le ragioni giuridico – istituzionali sottese agli orientamenti della Corte. – 5. *Parte seconda*. La legge di interpretazione autentica come oggetto dell'interpretazione dei giudici comuni: rilevanza della categoria ai fini del riconoscimento dell'efficacia retroattiva. – 6. La qualificazione della legge di interpretazione autentica: interpretazione metatestuale e criteri ermeneutici. – 7. *Postilla*. La legge di interpretazione autentica nelle regole di *drafting*.

1. *Premessa metodologica*.

Scopo del presente lavoro è la ricostruzione della nozione di legge di interpretazione autentica nell'ordinamento giuridico italiano.

Un'indagine volta ad individuare quale sia la nozione di legge interpretativa nella giurisprudenza costituzionale e quale sia (alla luce della consolidata giurisprudenza di merito) il meccanismo operativo attraverso il quale la legge di interpretazione autentica viene ad esplicare i propri effetti nel momento in cui i giudici comuni sono chiamati a farne applicazione. A tali due profili si aggiungerà, infine, la rassegna delle regole di *drafting* relative alla formulazione tecnica delle disposizioni di interpretazione autentica.

La scelta metodologica è quella di prescindere, nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale contenuta nella prima parte, da una *preliminare* ricostruzione delle tesi che sul tema della natura della legge interpretativa si contrappongono in dottrina, per la difficoltà di compiere una lettura unitaria della giurisprudenza stessa *attraverso* le lenti della dogmatica.

Da parte della Corte è infatti mancata l'adozione di un modello dogmatico ben preciso circa la natura dell'istituto della legge di interpretazione autentica o, comunque, è mancata l'elaborazione di un modello teorico dotato di efficacia prescrittiva al fine del sindacato di legittimità costituzionale (rilevando a tal fine i soli limiti costituzionali elaborati dalla Corte stessa con riguardo alla più ampia categoria delle leggi retroattive). Non è un caso se la giurisprudenza

costituzionale in materia sia stata qualificata dalla dottrina come «labirintica»¹, «incoerente»², «rapsodica»³, vera e propria «Torre di Babele»⁴.

E' invece nella seconda parte che verranno passate in rassegna le tesi che in dottrina si contrappongono in merito alla natura della legge di interpretazione autentica (si pensi alla tesi c.d. dichiarativa⁵, alla tesi c.d. decisoria⁶, alla tesi della c.d. tipicità strutturale⁷ o alla tesi del normale esercizio di funzione legislativa⁸) dato che dalla qualificazione di una legge come interpretativa discende, alla luce della giurisprudenza consolidata, un effetto giuridico ben preciso: l'applicazione retroattiva della legge stessa.

2. Parte prima. *La nozione di legge di interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale.*

Della giurisprudenza costituzionale si darà conto ripercorrendo le ricostruzioni prospettate dalla Corte con riferimento ai singoli profili dell'istituto.

Sono almeno quattro i principali temi sui quali la Corte si è espressa. Se per tre di essi gli orientamenti della Corte possono dirsi costanti, le multiformi ricostruzioni che la Corte dà del quarto impediscono, come si vedrà, che dalla giurisprudenza costituzionale possa dedursi una nozione prescrittiva di legge di interpretazione autentica, produttiva cioè di effetti giuridici ai fini del sindacato di legittimità costituzionale.

Ciò apparirà ancor più chiaro affrontando un quinto profilo dell'istituto (quello dei limiti costituzionali cui è sottoposto il legislatore interprete) che verrà trattato separatamente: è proprio sotto questo aspetto, infatti, che la Corte finisce per assimilare la categoria delle leggi di interpretazione autentica a quella delle leggi retroattive.

La prima questione che la Corte si è trovata ad affrontare e sulla quale si è espressa, una volta per tutte, in una delle sue prime sentenze, riguarda la legittimità costituzionale *di per sé* della legge di interpretazione autentica.

¹ Cfr. A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, 64 ss.

² Cfr. A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica legislativa*, Milano, 1997, 170.

³ Cfr. G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, 144.

⁴ Cfr. L. ANTONINI, *Nella «Torre di Babele» della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica: un caso particolare in materia elettorale*, in *Le regioni*, 1997, 924.

⁵ Per la quale cfr. F. G. GABBA, *Teoria della retroattività della legge*, I, Torino, 1884, F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, Napoli, 1909 e ID., *Sui criteri fondamentali per stabilire il carattere interpretativo di una legge*, in *Riv. dir. pub.*, 1911, II, 561.

⁶ Per la quale cfr. F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, IV, 305.

⁷ Per la quale cfr. G. VERDE, *L'interpretazione autentica*, cit., e A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit.

⁸ Per la quale cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003.

Ebbene, se la questione è stata elusa nella prima sentenza in cui la Corte ha avuto modo di occuparsi dell'istituto in esame (la n. 44 del 1957⁹), in una sentenza immediatamente successiva (la n. 118 del 1957) la Corte ha espressamente rigettato l'ipotesi secondo la quale «la vigente Costituzione escluda la possibilità di leggi interpretative, e in quanto tali retroattive», mancando nella Carta costituzionale «qualsiasi limitazione di ordine generale al riguardo»¹⁰. Non è esatto, dunque, ritenere che «l'emanazione di leggi interpretative incida necessariamente sul principio della divisione dei poteri, interferendo necessariamente nella sfera del potere giudiziario»¹¹.

Alle leggi di interpretazione autentica va quindi riconosciuta la loro «corrispondenza con lo spirito dei tempi»¹². Sarebbe oggi impensabile pretendere (metaforicamente) quanto, più di duemila anni fa, fece Solone, il legislatore ateniese per antonomasia, che dopo aver dato le leggi ad Atene, partì per l'Egitto, perché «credeva infatti giusto di non dover rimanere a interpretare le sue leggi, bensì che ognuno facesse ciò che era scritto»¹³.

Una seconda questione che occorre ricostruire è quale sia, secondo la giurisprudenza costituzionale, la struttura del precetto interpretativo di una legge di interpretazione autentica.

Nella sentenza n. 233 del 1988 la Corte, per la prima volta, ha delineato i contorni di un profilo della nozione di legge interpretativa che, anche nelle successive sentenze¹⁴, ha mantenuto come uno dei pochi punti fermi della propria giurisprudenza¹⁵.

La legge di interpretazione autentica, secondo la giurisprudenza costituzionale, si caratterizza infatti per un «contenuto precettivo [...] espresso dalla coesistenza

⁹ Sul presupposto che ai fini della risoluzione della concreta controversia non fosse necessario «risolvere, nella loro portata di massima, alcune questioni prospettate dalle parti circa la legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali di interpretazione autentica», con riferimento, per quanto qui interessa, al fatto che «la vigente Costituzione non contempla, come già lo Statuto Albertino, l'istituto specifico dell'interpretazione autentica». Cfr. Corte Cost., 18 marzo 1957, n. 44, in *Giur. cost.*, 1957, 567.

¹⁰ Anche se la Corte non ha mai individuato espressamente nella propria giurisprudenza quale sia il fondamento costituzionale dell'istituto, profilo sul quale ha invece dissertato ampiamente la dottrina. Cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 81 ss.

¹¹ Cfr. Corte Cost., 8 luglio 1957, n. 118, in *Giur. cost.*, 1957, 1067.

¹² Così C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, VI. La citazione di Mortati, va precisato, si riferisce all'intera categoria delle leggi provvedimento all'interno delle quali possono ricondursi, come si vedrà innanzi, le leggi di interpretazione autentica.

¹³ Così ARISTOTELE, *La Costituzione degli Ateniesi*, a cura di G. LOZZA, Milano, 1991, 41.

¹⁴ Si veda Corte Cost. 4 febbraio 1993, n. 30 (in *Giur. cost.*, 1993, 212), Corte Cost. 3 dicembre 1993, n. 424 (in *Giur. cost.*, 1993, 3509), Corte Cost. 23 novembre 1994, n. 397 (in *Giur. cost.*, 1994, 3529) e Corte Cost. 14 dicembre 1994, n. 422 (in *Giur. cost.*, 1994, 3768).

¹⁵ Tanto da portare la dottrina ad individuare nella tesi dottrinale della c.d. tipicità strutturale quella verso la quale si rintraccerebbe nella giurisprudenza costituzionale il maggior consenso: è una teoria, infatti, che «presenta il duplice vantaggio di dotare la Consulta di un criterio di identificazione della legge interpretativa oggettivo e sufficientemente ampio e le evita, al contempo, di dover sciogliere il dilemma sulla natura dell'interpretazione autentica, essendo la illustrata ricostruzione strutturale compatibile con entrambe le tesi in campo (natura dichiarativa ovvero natura decisoria)». Così A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 164.

di due norme» (o, come fa parte della dottrina¹⁶, di due disposizioni) «quella precedente e quella successiva, che ne esplicita il significato e che rimangono entrambe in vigore»¹⁷.

Nell'esercizio della funzione legislativa di interpretazione autentica si è dunque in presenza di due leggi che «sono quindi idonee ad essere modificate separatamente»¹⁸: mentre però la legge interpretativa non può sopravvivere senza la legge interpretata, al contrario «l'illegittimità costituzionale della legge interpretativa non travolge la disposizione interpretata»¹⁹.

Il terzo profilo riguarda il carattere retroattivo della legge di interpretazione autentica. Sin dalla prima sentenza avente per oggetto l'istituto in esame (la già citata n. 44 del 1957), la Corte, parlando di «leggi interpretative, e in quanto tali retroattive», ne ha riconosciuto la naturale retroattività.

Per quanto riguarda invece la quarta ed ultima questione, quella relativa alla funzione ed ai presupposti della legge di interpretazione autentica, le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza costituzionale non possono dirsi univoche.

In alcune sentenze la Corte si è limitata a riconoscere alla legge di interpretazione autentica la funzione di porre fine «alle diverse interpretazioni delle disposizioni»²⁰ o di chiarire «il significato normativo» della legge interpretata (si veda la sentenza n. 155 del 1990), privilegiandone «una delle tante interpretazioni possibili» (così la sentenza n. 455 del 1992).

In altre (si veda la sentenza n. 233 del 1988), accanto al perseguimento di tali obiettivi, la Corte ha esteso il campo di azione della legge interpretativa al «fine, in ogni caso, di imporre all'interprete un determinato significato normativo della disposizione interpretata» oppure (è il caso della sentenza n. 118 del 1957) ha riconosciuto alla legge interpretativa la capacità di introdurre un *quid novi* che «consiste nell'attribuire a certe norme anteriori un significato obbligatorio».

Dalla rassegna delle formule cui è ricorsa la Corte Costituzionale emerge chiaramente come la funzione della legge interpretativa possa spaziare dalla semplice eliminazione delle «incertezze interpretative»²¹ fino all'intervento volto a «rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza in senso divergente dalla linea politica del diritto giudicata [dal legislatore] più opportuna»²².

Inscindibile dalla ricostruzione della funzione svolta dalla legge di interpretazione è, a questo punto, la problematica relativa alla necessità o meno

¹⁶ Cfr. R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2004, 89.

¹⁷ Cfr. Corte Cost., 4 novembre 1992, n. 455, in *Giur. cost.*, 1992, 4129.

¹⁸ Cfr. Corte Cost., 4 aprile 1990, n. 155, in *Giur. cost.*, 1990, 952 con un commento di M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*.

¹⁹ Cfr. Corte Cost., 14 luglio 1998, n. 321, in *Giur. cost.*, 1998, 2335 con un commento di A. PUGIOTTO, *La Corte Costituzionale tra natura e struttura dell'interpretazione autentica legislativa: il caso della sentenza n. 321 del 1998* in *Giur. cost.*, 1998, 3874.

²⁰ Cfr. Corte Cost., 19 gennaio 1988, n. 6, in *Giur. cost.*, 1988, 19.

²¹ Cfr. Corte Cost., 7 aprile 1988, n. 413, in *Giur. cost.*, 1988, 1873.

²² Cfr. Corte Cost., 18 novembre 1993, n. 402, in *Giur. cost.*, 1993, 3345.

(ai fini del sindacato di legittimità costituzionale) della sussistenza di presupposti giustificativi della legge stessa.

Quanto più limitata è la funzione che, di sentenza in sentenza, è stata riconosciuta dalla Corte alla funzione legislativa di interpretazione autentica, tanto più essa ha ritenuto necessaria la sussistenza di presupposti giustificativi: in tali casi la Corte ha ritenuto necessaria come presupposto delle leggi interpretative la presenza di «contrastanti applicazioni, specie in sede giurisprudenziale» o di «gravi ed insuperabili anfibologie»²³.

Tanto più la funzione di interpretazione autentica è stata invece interpretata dalla Corte estensivamente (si tratta dei casi in cui è ad esempio riconosciuta al legislatore la possibilità di interrompere una data giurisprudenza costante, semplicemente «usando della sua prerogativa d'interprete d'autorità del diritto»²⁴), tanto più irrilevante è apparsa la sussistenza di presupposti giustificativi.

Sul punto va comunque precisato un aspetto dirimente.

Anche nei casi in cui la Corte ha fatto riferimento ai presupposti giustificativi della legge d'interpretazione autentica, in nessun caso la loro assenza ha costituito motivo per dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge²⁵. Non a caso la dottrina ha parlato in proposito, acutamente, di limiti «non operativi»²⁶ o di «valore meramente teoretico» dei caratteri distintivi della legge interpretativa²⁷ come formulati dalla Corte.

Ad ogni modo, la giurisprudenza costituzionale si è oggi consolidata nel senso di riconoscere l'esistenza di interpretazioni giudiziali discordanti come un mero «dato estrinseco alla legge interpretativa e al suo contenuto», non potendo considerarsi «un presupposto indispensabile di legittimità dell'intervento del legislatore che, in base a scelte politico-discrezionali, decida di imporre *erga omnes* un certo significato normativo di precedenti disposizioni»²⁸.

²³ Cfr. Corte Cost., 10 dicembre 1981, n. 187, in *Giur. cost.*, 1981, 1869.

²⁴ Cfr. Corte Cost., 10 aprile 1987, n. 123, in *Giur. cost.*, 1987, 866.

²⁵ Come è stato notato, anche ove parla di «presupposti» la Corte «oscilla ambigualmente tra le differenti figure del necessario presupposto giustificativo e del mero criterio di identificazione della legge interpretativa». Così A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 315. Sulla configurabilità dei presupposti di una legge interpretativa come veri e propri presupposti di legittimità costituzionale cfr. A. BATTAGLIA, *La legittimità costituzionale della interpretazione autentica. A proposito di giudizi di Assise*, in *Giust. pen.*, 1953, I, 3.

²⁶ Così G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., 118. «Quando la Corte ritiene di dover individuare quali debbano essere le caratteristiche delle leggi interpretative» rileva Verde «pone di fatto dei limiti che espressamente non sono contemplati dal testo costituzionale, pur tuttavia si tratta di limiti «non operativi», nel senso che la Corte non accerta, anche quando accoglie la questione di legittimità costituzionale di leggi o di disposizioni di interpretazione autentica, l'illegittimità costituzionale, perché la legge interpretativa è priva di alcune caratteristiche sostanziali, ma perché vi è violazione dell'articolo 3 della Costituzione, risolvendo, quindi il profilo dell'accertamento sostanziale in quello della ragionevolezza o irragionevolezza della legge interpretativa».

²⁷ Così A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 163.

²⁸ Cfr. Corte Cost., 2 febbraio 1988, n. 123, in *Giur. cost.*, 1988, 374.

3. *Riconduzione dell'istituto alla categoria della legge retroattiva.*

Il riconoscimento della legittimità costituzionale *di per sé*, la caratterizzazione della struttura del precetto interpretativo e l'affermazione della naturale retroattività sono senza alcun dubbio profili ormai consolidati che concorrono a strutturare il contenuto della nozione di legge di interpretazione autentica così come elaborata dalla Corte.

Tuttavia alla nozione che emerge dalla giurisprudenza non può riconoscersi alcuna autonomia concettuale ai fini del sindacato di legittimità costituzionale: non avendo la Corte assunto un determinato modello dogmatico come riferimento costante, essendo rimasto eluso l'interrogativo di fondo su quale sia la funzione svolta dall'istituto in esame ed essendo conseguentemente priva di rilievo giuridico la questione della eventuale mancanza dei presupposti della funzione legislativa di interpretazione autentica, non può riconoscersi autonomia giuridica alla nozione ai fini del sindacato di costituzionalità.

La conferma di ciò si ha esaminando un quinto profilo della giurisprudenza costituzionale in materia: la questione dei limiti costituzionali cui è sottoposto il legislatore interprete. Alla luce dell'indagine su quest'ultimo aspetto emerge chiaramente come la nozione di legge interpretativa sia sostanzialmente ricondotta dalla Corte all'interno della categoria della legge retroattiva.

Nella sentenza n. 233 del 1988 si trova espressamente statuito come, «sebbene la legge impugnata si autoqualifichi e sia formulata come una legge interpretativa», spetta comunque alla Corte il compito di «verificare, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, se la qualificazione e la formulazione siano realmente rispondenti al contenuto dispositivo della medesima». L'inciso «ai fini del giudizio di legittimità costituzionale» sembrerebbe far pensare che alla nozione di legge interpretativa formulata nella sentenza stessa possa riconoscersi un contenuto tale da condurre all'illegittimità costituzionale della legge che si qualifichi o sia formulata come tale ma in realtà non risponda al modello costituzionale. In realtà nella sentenza n. 233 del 1988 l'illegittimità costituzionale viene dichiarata per altri motivi, per contrasto cioè con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e la definizione prospettata per la prima volta dalla Corte non assume alcuna valenza prescrittiva, rivelandosi «un mero *obiter*»²⁹.

Le basi di una simile impostazione possono trovarsi nella sentenza n. 118 del 1957. In essa il fulcro della questione viene sin da subito individuato nella retroattività della legge e non nella sua natura interpretativa, tant'è che la Corte si riferisce alla legge in esame esordendo con un «pur ammesso che essa non potesse esser classificata tra le leggi interpretative».

Fa eccezione al prevalente orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia il «tentativo isolato»³⁰ rappresentato dalla sentenza n. 155 del 1990.

In essa la Corte, riconoscendo valenza prescrittiva al modello di legge interpretativa elaborato nella sentenza n. 233 del 1988, ha dichiarato l'illegittimità

²⁹ Così A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 337.

³⁰ Così A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 332.

costituzionale della legge impugnata per avere il legislatore «arbitrariamente distorto la tipica funzione dell'interpretazione autentica», dichiarandosi inoltre impossibilitata a «prendere in considerazione soltanto» l'effetto retroattivo «prescindendo dalla qualificazione della norma, giacché esso discende rigorosamente dalla suddetta qualificazione».

Nella sentenza del 1990 la Corte è quindi sì ricorsa al parametro della ragionevolezza ma l'illegittimità costituzionale della legge di interpretazione autentica non è stata dichiarata *in quanto retroattiva* e per conflitto con specifici «valori ed interessi costituzionalmente tutelati», ma *in quanto tale* per arbitraria distorsione della «tipica funzione dell'interpretazione autentica».

In definitiva, la Corte ha giudicato dell'illegittimità della norma in base a quel parametro che la dottrina avrebbe definito della pseudointerpretatività³¹: l'aver cioè la legge, qualificata dal legislatore come interpretativa, una funzione diversa da quella tipicamente svolta dall'interpretazione autentica, ossia quella di «chiari[re] il significato normativo ovvero privilegia[re] una tra le tante interpretazioni possibili». Un parametro che coinvolgendo la funzione svolta dalla legge appare in definitiva assai simile, come apparirà più chiaro nel prossimo paragrafo, all'eccesso di potere quale vizio della funzione legislativa.

Non resta, dunque, che esaminare quali sono i cardini della giurisprudenza costituzionale in tema di leggi retroattive.

Il principio di irretroattività, specifica la Corte, «non è mai assunto nel nostro ordinamento alla dignità di norma costituzionale; né vi è stato elevato dalla vigente Costituzione, se non per la materia penale». Per le materie diverse da quella penale, la Corte chiarisce che «l'osservanza del tradizionale principio è dunque rimessa, così come in passato, alla prudente valutazione del legislatore, il quale peraltro, salvo estrema necessità, dovrebbe a esso attenersi, essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preteriti (anche se non definiti in via di giudicato, transazione, ecc.) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile». Il principio generale dell'irretroattività delle leggi costituisce «un'antica conquista della civiltà giuridica».

«Con ciò non si vuole escludere» conclude la Corte «che in singole materie, anche fuori di quella penale, l'emanazione di una legge retroattiva possa rivelarsi in contrasto con qualche specifico precetto costituzionale»: è stata proprio la Corte a specificare nella propria successiva giurisprudenza quali limiti costituzionali specifici incontri la legge retroattiva ed è stato all'interno di questa cornice che si è sviluppato il sindacato costituzionale sulle leggi interpretative.

Oltre a quello espressamente contenuto nell'articolo 25 comma 2 con riferimento alla legge penale, un chiaro limite individuato dalla Corte tra i precetti costituzionali è quello della capacità contributiva, con riferimento alle leggi tributarie. Una legge tributaria retroattiva «non comporta per sé stessa la violazione del principio della capacità contributiva»³²; tuttavia «deve essere verificato di volta in volta, in relazione alla singola legge tributaria, se questa [...]

³¹ Si veda A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 332.

³² Cfr. Corte Cost., 9 marzo 1959, n. 9, in *Giur. cost.*, 1959, 237.

abbia spezzato il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità contributiva e abbia così violato il precetto costituzionale»³³.

Ma il più corposo filone giurisprudenziale relativo ai limiti cui sono sottoposte le leggi retroattive³⁴ è quello svolto alla luce del parametro della ragionevolezza ex art. 3 Cost., tanto che si è parlato del principio di eguaglianza come dell'«unico limite alle leggi retroattive»³⁵.

Il «vuoto»³⁶ parametro in questione, infatti, permette alla Corte di eludere la definizione di «figure problematiche e discusse come quella dei cosiddetti diritti acquisiti e della stessa retroattività»³⁷ e, contemporaneamente, di sindacare se le leggi retroattive siano «in conflitto con [...] valori ed interessi costituzionalmente tutelati»³⁸.

La Corte può così sindacare attraverso tale parametro il rispetto da parte delle leggi retroattive del «principio dell'affidamento» e della «certezza dei rapporti preteriti» e può esercitare un controllo su quelle leggi che siano «iperretroattive»³⁹ (tali cioè da incidere su rapporti già compiutamente definiti, ad opera, ad esempio, di sentenza passata in giudicato) o retroattive in «prospettiva processuale»⁴⁰ (che mirino cioè a «scalzare» il principio *tempus regit actum*, tendendo «a modificare una qualche sentenza, non importa se passata o meno in giudicato»⁴¹).

4. Le ragioni giuridico - istituzionali sottese agli orientamenti della Corte.

Ciò che dunque emerge dalla giurisprudenza della Corte è che in un solo caso (nella sentenza n. 155 del 1990) è stata riconosciuta valenza prescrittiva ai fini del sindacato di legittimità costituzionale al modello di legge di interpretazione autentica elaborato nel corso della propria giurisprudenza. Nel resto dei casi la Corte ha posto al legislatore interprete limiti che però nella stessa giurisprudenza costituzionale, lo si è visto, si sono poi rivelati «non operativi» o dal «valore meramente teoretico»⁴².

³³ Cfr. Corte Cost., 16 giugno 1964, n. 45, in *Giur. cost.*, 1964, 573. Da ultimo cfr. Corte Cost., 11 giugno 1999, n. 229, in *Giur. cost.*, 1999, 2071. Con un commento di A. PUGIOTTO, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*.

³⁴ Da ultimo, cfr. Corte Cost., 4 agosto 2003, n. 291, in *Giur. cost.*, 2003, 2347; Corte Cost., 19 novembre 2004, n. 376, in *Giur. cost.*, 2004, 3877; Corte Cost., 15 luglio 2005, n. 282, in *Giur. cost.*, 2005, 2739.

³⁵ Così A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. cost.*, 1975, 517.

³⁶ Questa e la successiva citazione sono tratte da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 186.

³⁷ Su tali problematiche cfr. L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Il foro amministrativo*, 1959, 946.

³⁸ Così Corte Cost., 11 giugno 1999, n. 229, in *Giur. cost.*, 1999, 2071.

³⁹ Così L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività*, cit., 950.

⁴⁰ Così R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, 1336.

⁴¹ Così L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività*, cit., 950.

⁴² Cfr. note 26 e 27.

Si tratta a questo punto di comprendere le ragioni per le quali il sindacato di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi interpretative viene dalla Corte svolto limitatamente alla loro ragionevole retroattività e non, come è accaduto nel solo caso della sentenza n. 155 del 1990, alla natura pseudointerpretativa delle stesse come vizio autonomo di incostituzionalità. Si tratta di capire, in definitiva, il perché della mancata attribuzione da parte della Corte di una valenza prescrittiva alla nozione di legge di interpretazione autentica da essa stessa (sia pure in modo non sempre univoco) elaborata.

La spiegazione può essere individuata, da un lato, nel fatto che la Corte ha individuato nella propria giurisprudenza relativa alle leggi retroattive uno strumento idoneo e sufficiente a salvaguardare, attraverso il sindacato sulla ragionevolezza, determinati «valori ed interessi costituzionalmente tutelati» che possano essere posti a repentaglio dagli arbitri del legislatore⁴³.

Dall'altro, nella «riluttanza» della Corte ad ammettere esplicitamente quale vizio della funzione legislativa l'eccesso di potere⁴⁴.

Andiamo con ordine.

Ricondotta la legge di interpretazione autentica all'interno dell'ambito delle leggi retroattive, può essere utile ampliare l'orizzonte e recuperare quelle categorie all'interno delle quali la legge retroattiva viene tradizionalmente sussunta.

Ci si riferisce all'area delle c.d. leggi provvedimento⁴⁵ o, per utilizzare categorie dogmatiche elaborate più recentemente dalla dottrina, delle c.d. leggi in luogo di provvedimento ed in luogo di pronunce giudiziali⁴⁶.

La problematica comune che l'intera categoria pone, una volta dimostrata l'ammissibilità, è il suo rapporto con il limite della ragionevolezza: «severo deve farsi il sindacato sulle leggi – provvedimento», ammoniva Crisafulli⁴⁷, per evitare che un siffatto ed inevitabile fenomeno trasmodasse in arbitrio da parte del legislatore.

⁴³ Anche se non sufficientemente tutelati attraverso tale strumento, secondo la dottrina. Si vedano in proposito i rimedi giurisdizionali alternativi al sindacato sulla legge interpretativa proposti da Pugiotto, da un lato, e da Carnevale e Celotto, dall'altro. Il primo suggerisce il ricorso al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per menomazione del potere giudiziario, i secondi la qualificazione della legge interpretata come norma interposta alla luce della quale poter sindacare la legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica. Cfr. rispettivamente A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 401 e 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.

⁴⁴ Così A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 339.

⁴⁵ Cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 1968 dove la categoria delle leggi di interpretazione autentica è espressamente trattata a pagina 116. Dedicò un esame approfondito proprio a due particolari componenti della categoria delle leggi – provvedimento (le leggi retroattive e le interpretazioni legislative «autentiche») L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 184-187.

⁴⁶ Cfr. R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006. Si veda in particolare il capitolo V.

⁴⁷ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 82.

Ebbene, la giurisprudenza costituzionale che, sia pure molto brevemente, si è tratteggiata con riguardo al sindacato sulle leggi retroattive è esemplificativa di come la Corte si sia fatta carico della necessità di tutelare quei «valori ed interessi costituzionalmente tutelati» che possano essere posti in discussione da un legislatore che, sia pure in forma legislativa, «provveda» al caso concreto.

Alla base della mancata assunzione da parte della Corte di un modello autonomo di legge di interpretazione autentica sta dunque l'idea che l'«armamentario» giurisprudenziale predisposto attraverso il parametro della ragionevolezza per far fronte ad eventuali abusi posti in essere attraverso le leggi retroattive (e, più in generale, alle leggi provvedimento) sia sufficiente ad operare un controllo anche nei confronti delle leggi di interpretazione autentica, dato che da queste ultime consegue la medesima problematica giuridica che consegue dalle prime e dalle seconde.

Passando ora all'individuazione della seconda ragione per la quale la Corte ha assestato la propria linea sul fronte del sindacato delle leggi retroattive, è parimenti all'interno di un orizzonte più vasto che ci si deve muovere.

Nella propria giurisprudenza la Corte si è sempre mossa con estrema cautela in ordine alla configurabilità del vizio dell'eccesso di potere: negandone «l'ipotizzabilità stessa» (esulando dal proprio sindacato «ogni possibilità di controllo sulle scelte politiche»⁴⁸) oppure riconoscendone al massimo la configurabilità in un mero *obiter dictum*⁴⁹ o in una decisione di inammissibilità⁵⁰ (due sentenze, queste ultime, non a caso aventi per oggetto leggi di interpretazione autentica).

Ebbene, la scelta di non dare seguito all'indirizzo giurisprudenziale seguito nella sentenza n. 155 del 1990 (nella quale la legge interpretativa è dichiarata illegittima per avere il legislatore «arbitrariamente distorto la tipica funzione dell'interpretazione autentica»), concretizzerebbe tale atteggiamento prudenziale della Corte.

Assumere un ben determinato modello di legge interpretativa avente valenza prescrittiva alla luce del quale verificare se la legge impugnata sia effettivamente tale o meramente pseudointerpretativa e sindacarne in quest'ultimo caso l'illegittimità costituzionale *tout – court* sarebbe stata un'operazione fortemente assimilabile ad un sindacato sull'eccesso di potere: operazione che la Corte ha costantemente evitato di effettuare alla luce di ben precise cautele di ordine politico – istituzionale ben evidenziate in dottrina da Esposito⁵¹.

Al fine di «sanzionare gli eccessi del legislatore»⁵², la Corte ha comunque a disposizione, come si è sopra documentato, lo strumento del controllo sulla

⁴⁸ Cfr. Corte Cost., 21 marzo 1969, n. 39, in *Giur. cost.*, 1969, 506.

⁴⁹ Cfr. Corte Cost., 10 dicembre 1981, n. 187, in *Giur. cost.*, 1981, 1869.

⁵⁰ Cfr. Corte Cost., 19 novembre 1982, n. 195, in *Giur. cost.*, 1982, 2067.

⁵¹ Cfr. C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia (1950)*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 254 ss.

⁵² Come rileva, attraverso una comparazione con il sindacato sull'eccesso di potere, A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed «eccesso di potere legislativo»*, in *Giur. cost.*, 1995, 3729, il quale ritiene tuttavia che il mancato riconoscimento da parte della Corte della sindacabilità dell'eccesso di potere sia dovuto solo «ad una forma di ritrosia terminologica» non essendo altro

ragionevolezza che presenta l'indubbio vantaggio di «non limitar[e] le [...] scelte politiche [del legislatore] per non invadere indebitamente il merito»⁵³.

Quanto rilevato in generale sul vizio dell'eccesso di potere spiega efficacemente l'atteggiamento di cautela della Corte intorno alla configurabilità di una nozione autonoma di legge interpretativa e (soprattutto) sul sindacato del vizio di pseudointerpretatività.

Il controllo sulla ragionevolezza delle leggi di interpretazione autentica consente alla Corte di mantenere quella flessibilità che il controllo sull'eccesso di potere non consentirebbe. Si pensi, ad esempio⁵⁴, al caso dell'ordinanza n. 432 del 1989 nella quale la Corte ha riconosciuto che la tutela dell'affidamento deve comunque cedere «quando risulta in concreto che certe posizioni sono state acquisite sulla base di leggi che, ad un più approfondito esame o a seguito dell'esperienza derivante dalla loro applicazione, non rispondono a criteri di equità»⁵⁵; o alla sentenza n. 374 del 2000 secondo la quale non è «precluso al legislatore, eventualmente anche in sede di interpretazione autentica, di modificare sfavorevolmente per i beneficiari, purché non in modo irrazionale o arbitrario, la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti» anche a causa «di inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica»⁵⁶.

Come già un secolo fa notò acutamente Cammeo (il quale tuttavia, va precisato, scriveva in un contesto di Costituzione flessibile...), ove una legge di interpretazione autentica venga emanata per imporre un dato significato ad un'altra legge senza che ve ne siano i presupposti (e cioè, senza che la legge interpretata sia «oscura»), la legge interpretativa «non risponde ad alcuna esigenza sociale». Ma, in una tale circostanza, non può farsi altro che constatare che essa «costituisce politicamente un abuso» non incontrando il legislatore «limiti alla sua volontà»⁵⁷. Nulla più.

il sindacato sulla ragionevolezza «se non una forma di eccesso di potere legislativo». Fonda invece la differenza tra il sindacato sull'eccesso di potere ed il controllo di ragionevolezza sull'estraneazione della legge dal suo autore (c.d. *Entfremdung*) alla luce della quale la legge può essere sindacata solo come essa vive «nel momento in cui è chiamata ad operare», A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975, 561.

⁵³ A. CELOTTO, *Corte costituzionale*, cit., 3730.

⁵⁴ Entrambe le sentenze sono segnalate da A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 321.

⁵⁵ Cfr. Corte Cost., 25 luglio 1989, n. 432, in *Giur. cost.*, 1989, 1996. Si veda, da ultimo, Corte Cost., 15 luglio 2005, n. 282, in *Giur. cost.*, 2005, 2739 nella quale si afferma che «il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può modificare sfavorevolmente in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati».

⁵⁶ Cfr. Corte Cost., 27 luglio 2000, n. 374, in *Giur. cost.*, 2000, 2656. Si segnala che una disposizione di interpretazione autentica avente rilevanti effetti finanziari contenuta nella legge finanziaria per l'anno 2007 è stata impugnata di fronte alla Corte costituzionale nei primi mesi del 2007. Si tratta del comma 1 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Si segnala inoltre il fatto che sono state presentate alla Camera dei deputati due proposte di legge (A.C. n. 2264, Lamorte ed altri e A.C. 2430, Formisano ed altri) volte all'abrogazione del comma stesso.

⁵⁷ Così F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, cit., 313.

«La volontà del legislatore è sovrana» scrive la Corte nella sentenza n. 402 del 1993 «sia o meno in contrasto con la giurisprudenza concorde o quasi concorde, e incontra soltanto il limite dei principi costituzionali». Ed ancora, di recente: «l'asserita distorsione della funzione della legge di interpretazione autentica per mascherare norme effettivamente innovative dotate di efficacia retroattiva [...] non determina, di per sé, l'illegittimità costituzionale della legge [...] ma può, al più, costituirne un indice»⁵⁸.

5. Parte seconda. *La legge di interpretazione autentica come oggetto dell'interpretazione dei giudici comuni: la rilevanza della categoria ai fini del riconoscimento dell'efficacia retroattiva.*

Se dunque «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo»⁵⁹ ai fini del sindacato di legittimità costituzionale, una simile indagine appare imprescindibile ove una legge che si qualifichi come tale sia oggetto di applicazione da parte dei giudici comuni.

In tal caso, infatti, dalla riconduzione o meno di una simile legge all'interno della categoria delle leggi interpretative discende (in modo automatico, stando alla giurisprudenza consolidata ed alla dottrina maggioritaria) un preciso effetto giuridico: il riconoscimento o meno dell'effetto retroattivo alla legge stessa.

A tale scopo risulta dunque indispensabile l'ausilio delle categorie dogmatiche circa la natura della legge di interpretazione autentica e, quindi, degli strumenti di ermeneutica attraverso i quali compiere l'esegesi della qualificazione come tale di una legge che si qualifichi come interpretativa.

Si diceva della natura della legge di interpretazione autentica. Tradizionalmente sono due le teorie che in dottrina si confrontano in materia⁶⁰, ma recentemente altre due ricostruzioni hanno trovato spazio nel panorama dottrinario.

Alla base della tesi dichiarativa, sta l'assunto che lo scopo dell'interpretazione sia sempre lo stesso, chiunque la ponga in essere: anche la legge di interpretazione autentica è, dunque, vera interpretazione⁶¹ e la sua funzione è quella di chiarire il significato di una legge precedente e non di innovare all'ordine normativo.

Il suo contenuto è meramente ricognitivo: non espressione di una volontà normativa ma chiarimento di una volontà precedente.

E' per questo che la retroattività della legge interpretativa viene riconosciuta come «apparente»⁶², dato che è la sola legge interpretata quella che continua ad applicarsi (dotata di un significato chiarito dalla legge interpretativa, come se

⁵⁸ Cfr. Corte Cost., 6 dicembre 2004, n. 376, in *Giur. cost.*, 2004, 4098.

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ Per un accurato confronto tra le due tradizionali teorie sulla natura della legge di interpretazione autentica, quella dichiarativa e quella decisoria, da un punto di vista di stretto diritto costituzionale, cfr. C. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giuridici*, Roma, 1942, ora in *ID.*, *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 375, il quale parla di indirizzo contenutistico e di indirizzo volutaristico.

⁶¹ Così F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, cit., 91.

⁶² Così F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, cit., 93.

tuttavia questo significato fosse stato già proprio della legge interpretata sin dall'origine).

Ove, tuttavia, il contenuto della legge non sia tale, poiché con essa si attribuisce alla legge interpretata un significato che, sensatamente⁶³, quella legge non poteva avere, non potrà riconoscersi ad essa efficacia retroattiva, salvo volontà contraria del legislatore⁶⁴.

Infine, per quanto attiene alla struttura, occorre convenire che, se il contenuto precettivo della legge interpretativa è già presente nella legge interpretata alla luce di tale impostazione, non si verifica alcuna successione cronologica di norme ma un mero accertamento dichiarativo della precedente da parte della legge successiva.

Secondo la tesi decisoria, invece, la funzione della legge interpretativa è quella di «dare un'interpretazione obbligatoria»⁶⁵ ad una legge precedente: essa, a differenza dell'interpretazione scientifica, si impone «per una vera e propria efficacia giuridica, derivante dal fatto di essere contenuta in una legge»⁶⁶.

Le conseguenze di una simile impostazione sono dunque rilevanti.

Dal punto di vista del contenuto, perde rilievo alla luce di questa ricostruzione la distinzione tra legge interpretativa e legge innovativa, innovando entrambe al sistema normativo.

Per quanto riguarda l'effetto retroattivo, la tesi in esame riconosce alla legge interpretativa una retroattività «logicamente inclusa»: «il non essere il legislatore partito dai criteri delle ordinarie leggi innovative e il non avere usato le formule consuete»⁶⁷ sono sintomi della volontà del legislatore di dare alla legge una diversa estensione nel tempo.

Per quanto infine riguarda la struttura, unico profilo che verrebbe a distinguere una legge (innovativa) interpretativa da una meramente innovativa, essa si caratterizzerebbe per il fatto che la legge interpretativa non deroga né abroga le leggi anteriori ma «dichiara di conservare in vigore la legge interpretata»⁶⁸ ed impone un determinato comportamento «mediatamente»: prescrive cioè che la legge interpretata «si applichi come se il suo contenuto materiale fosse il contenuto delle legge posteriore». Le leggi interpretative finirebbero, in definitiva, per porre delle «metanorme»⁶⁹.

Per quanto riguarda le altre due tesi che sono state più recentemente elaborate in dottrina ci si limita ad una rapida rassegna.

La tesi della c.d. tipicità strutturale della legge interpretativa individua nella «inautonomia» della legge di interpretazione autentica rispetto alla legge

⁶³ Cioè «secondo il significato comune delle parole, o, secondo i criteri interpretativi comunemente accettati». Così R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993, 287.

⁶⁴ Così F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, cit., 93.

⁶⁵ Così F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, cit., 315.

⁶⁶ Così C. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica delle leggi*, cit.

⁶⁷ Così F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, cit., 321.

⁶⁸ Questa è le due successive citazioni sono di F. CAMMEO, cit., 314.

⁶⁹ Così R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit. 89.

interpretata la caratteristica peculiare dell'istituto in esame. E' una tesi⁷⁰ che permette di spiegare assai efficacemente il rapporto tra le due menzionate leggi e che, come è stato notato, ha il vantaggio di essere compatibile con le due ricostruzioni tradizionali dell'istituto.

La tesi del normale esercizio di funzione legislativa⁷¹ è quella più recentemente prospettata in dottrina. Essa, fondandosi sulla riconduzione delle leggi di interpretazione autentica alla categoria degli atti di potere⁷², assimila l'istituto in questione alle comuni leggi ordinarie, ad esempio, riconducendo il rapporto tra legge interpretata e legge interpretativa al fenomeno della successione delle leggi nel tempo o riconoscendo alla legge interpretativa natura irretroattiva (salvo espressa volontà contraria del legislatore).

Dalla sia pur rapida rassegna delle teorie dogmatiche in materia, specie quelle tradizionali, emerge chiaramente come alcuni profili siano discriminanti ai fini della qualificazione della legge interpretativa come tale e della efficacia retroattiva o meno della legge stessa.

La teoria dichiarativa, come si è visto, individua nel chiarimento di una volontà precedente la funzione della legge interpretativa. L'esegesi del contenuto assumerà rilievo centrale.

La teoria decisoria, invece, individua una precisa «condizione» affinché una legge interpretativa possa qualificarsi come tale: il fatto che la «la legge anteriore da interpretare sia oscura»⁷³ (il che non implica necessariamente che vi siano divergenze giurisprudenziali). Tuttavia, qualora tale condizione manchi, alla legge interpretativa deve comunque venire riconosciuta la sua efficacia come tale, dato che «l'intenzione di interpretare equivale all'intenzione di retroagire»⁷⁴.

Se alla luce della teoria dichiarativa appare dunque essenziale, ai fini della qualificazione della legge interpretativa come tale, un'indagine sul contenuto della legge, alla luce della teoria decisoria, è la volontà del legislatore che appare come il campo privilegiato di indagine.

Simili impostazioni torneranno utili, a breve, quando si passeranno in rassegna i criteri ermeneutici alla luce dei quali l'interprete è chiamato ad operare posto di fronte ad una legge che si qualifichi come interpretativa: sarà l'indagine del contenuto della legge o della volontà del legislatore a dover «guidare» l'interprete?

E' tuttavia opportuno dar conto preliminarmente di come sia inteso, al di là delle ricostruzioni dogmatiche, il principio di irretroattività delle leggi nell'ordinamento positivo e quale sia il punto fermo cui è giunta la giurisprudenza in materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica, così da poter

⁷⁰ Per la quale cfr. G. VERDE, *L'interpretazione autentica*, cit., 158, e A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, cit., 53.

⁷¹ Per la quale cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 189 ss.

⁷² Sulla distinzione tra atti retorici e atti di potere, cfr. 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.

⁷³ Così F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, cit., 310.

⁷⁴ *Ibidem*, 331.

inquadrare, in un contesto consolidato, l'opera di esegesi che l'interprete è chiamato a svolgere nei confronti di una legge interpretativa.

Per quanto riguarda il principio di irretroattività delle leggi, come è ben noto, questo costituisce la regola dell'efficacia della legge nel tempo, alla luce dell'articolo 11 delle preleggi. L'effetto retroattivo viene riconosciuto, dalla giurisprudenza e dalla dottrina maggioritarie, non solo ove il legislatore la stabilisca espressamente ma anche ove «la formulazione della legge sia tale che, interpretata irretroattivamente, questa perderebbe, in tutto o in parte, il proprio significato»⁷⁵.

Per quanto invece riguarda l'effetto retroattivo delle leggi interpretative, la giurisprudenza prevalente e la dottrina maggioritaria le qualificano come retroattive «per loro stessa natura»⁷⁶ o «naturalmente retroattive, a differenza delle altre leggi che sono naturalmente irretroattive»⁷⁷. Allo stesso modo fa la Corte Costituzionale, lo si è visto, ove parla di leggi interpretative «e, in quanto tali, retroattive».

6. La qualificazione della legge di interpretazione autentica da parte dei giudici comuni. Interpretazione metatestuale e criteri ermeneutici.

Il compito che svolgono dunque i giudici di merito nella qualificazione delle leggi interpretative è cruciale dato che (alla luce degli orientamenti della giurisprudenza consolidata e della dottrina maggioritaria) qualificare una legge come interpretativa significa conferirle automaticamente efficacia retroattiva⁷⁸.

In capo ai giudici comuni (i quali agiscono in un campo, quello dell'accertamento dell'operatività temporale della legge, proprio dell'attività del giudice⁷⁹), viene dunque ad instaurarsi, di fatto, un vero e proprio «controllo diffuso» sulla effettiva natura interpretativa della legge che si qualifica come tale.

Un controllo volto solamente a chiarire quale sia, in definitiva, l'efficacia della legge nel tempo (dato che è comunque solo in capo alla Corte che spetta il controllo sui «valori ed interessi costituzionalmente tutelati» che la legge possa ledere) ma dal cui esito scaturiscono comunque effetti assai rilevanti.

⁷⁵ Così L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività*, cit., 947. Sul principio di irretroattività, cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., 279 ss.

⁷⁶ *Ibidem*, L. PALADIN, *Appunti*, cit., 949.

⁷⁷ Così G. U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1964, 781 il quale indaga il fondamento consuetudinario della naturale retroattività delle leggi interpretative.

⁷⁸ *Contra* A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 209 ss. Parla di comune «ancorché contestabile» opinione intorno alla pretesa retroattività delle leggi interpretative, R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., 91.

⁷⁹ Sul punto, cfr. M. CERRATO, *Considerazioni sul carattere pseudo-interpretativo dell'art. 14, 4° comma, l. n. 537/1993 (in tema di tassabilità di proventi illeciti): conseguenze in ordine alla sua irretroattività ed alla sua illegittimità costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, 849.

Data quindi la delicatezza del compito cui comunque è chiamato il giudice comune, estrema rilevanza vengono ad assumere a questo punto i criteri ermeneutici da utilizzare per qualificare una legge interpretativa come tale⁸⁰.

La qualificazione di una legge come interpretazione autentica rappresenta un'operazione di qualificazione di una norma sulla base di categorie teorico – dogmatiche, al fine di determinarne il suo valore e/o il suo ruolo istituzionale.

Un'operazione, in definitiva, non riconducibile alla tipologia dell'interpretazione testuale (volta cioè a determinare il significato di una disposizione) ma a quella dell'*interpretazione metatestuale*⁸¹. Con conseguenze assai rilevanti.

Muovendosi ai fini della qualificazione della legge interpretativa sul piano dell'interpretazione metatestuale, l'interprete non sarà infatti tenuto a seguire la disciplina che l'ordinamento pone ai fini dell'interpretazione testuale⁸².

Prescindendo dunque dai tradizionali canoni ermeneutici testuali, all'interrogativo di come identificare una legge interpretativa, possono darsi risposte «tendenzialmente divergenti»⁸³: ricorrendo ad indizi meramente testuali quali il titolo della legge e/o la formulazione delle sue disposizioni oppure ricorrendo all'elemento strutturale della «inidoneità delle disposizione interpretativa a risolvere una controversia se non in combinazione con la disposizione interpretata»⁸⁴.

La scelta di fondo tra i vari indirizzi rispecchia gli orientamenti dogmatici sulla natura della legge interpretativa: quello dichiarativo, quello decisorio e quello strutturale. Rispecchia, in definitiva, la scelta di impregnare l'analisi della legge di interpretazione autentica «sulla volontà del legislatore, oppure sui caratteri sostanziali della legge»⁸⁵ o, infine, sui suoi caratteri strutturali.

Gli stessi Autori che hanno sostenuto un determinato modello dogmatico relativo alla natura della legge interpretativa hanno poi indicato nelle loro opere quali criteri ermeneutici l'interprete debba prevalentemente seguire.

Per quanto riguarda la tesi dichiarativa, va registrato come Degni sostenesse che l'*animus interpretandi* sia assolutamente indifferente ai fini della qualificazione della legge interpretativa⁸⁶: è dunque il contenuto chiarificatore della legge interpretata il criterio assunto come rilevante per la tesi dichiarativa.

A tal fine risulterà dunque indispensabile vagliare se la legge interpretativa attribuisca alla legge interpretativa un significato che, sensatamente, quella legge

⁸⁰ Sono proprio le difficoltà ermeneutiche alla base delle critiche mosse al «controllo diffuso» svolto dai giudici sulle leggi pseudointerpretative. Cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 379 ss.

⁸¹ Sulla distinzione tra interpretazione testuale e metatestuale, cfr. P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, Bologna, 2006, 49 ss. e R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., 139 ss.

⁸² Sulla quale cfr. P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, cit., 147 ss.

⁸³ Così R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., 89.

⁸⁴ *Ibidem*, 90.

⁸⁵ Così C. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica delle leggi*, cit., 392 il quale efficacemente distingue le due teorie in voga al suo tempo non in dichiarativa e decisoria ma in contenutistica e volontaristica.

⁸⁶ Cfr. F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, cit., 96.

poteva avere. E poiché per «sensatamente» si intende, lo si è visto, secondo il significato comune delle parole, o secondo i criteri interpretativi comunemente accettati, è inevitabile che a tal fine ritornino d'ausilio i tradizionali criteri di interpretazione testuale, da utilizzare per individuare non quale significato la disposizione ha (è proprio su questo che c'è incertezza...) ma per circoscrivere l'ambito dei potenziali significati che quella disposizione può potenzialmente avere.

Solo in presenza, dunque, di «gravi ed insuperabili anfibologie»⁸⁷, dunque, potrà parlarsi di legge di interpretazione autentica⁸⁸.

Con riferimento alla tesi decisoria, i criteri attraverso i quali accertare la natura interpretativa di una legge furono individuati da Cammeo nella dichiarazione espressa del carattere interpretativo (attraverso il titolo o la formulazione) e, in assenza di questa, nella ricerca della *ratio* della legge, a sua volta ricostruibile alla luce dell'*occasio legis* (la «condizione» che la legge sia oscura) e dei lavori preparatori⁸⁹. Tuttavia pur in assenza di presupposti, secondo Cammeo, alla legge va comunque riconosciuta efficacia retroattiva, trattandosi solo di un abuso politico e «non incontrando [il legislatore] limiti alla sua attività e volontà». E' dunque *l'intentio legislatoris* quella che, in definitiva rileva nella teoria decisoria.

Va registrato come altri Autori, riconoscendo la natura decisoria alla legge interpretativa, abbiano precisato tuttavia come l'interpretazione autentica non sia un fenomeno unitario e che tale qualifica possa riconoscersi solo in presenza di interpretazioni giurisprudenziali preesistenti e divergenti all'interno delle quali è compiuta la scelta da parte del legislatore interprete. Nei casi in cui l'opzione interpretativa è compiuta al di fuori dell'ambito di tale cornice o, addirittura, in totale assenza di tali interpretazioni giurisprudenziali divergenti, non può attribuirsi alla legge natura interpretativa⁹⁰.

Infine, venendo al contributo di Rescigno (il quale muovendosi nell'ambito dell'impostazione decisoria ne enfatizza tuttavia i profili strutturali), la dichiarazione espressa della legge come interpretativa da parte del legislatore viene considerata insufficiente, risultando invece decisiva la sua struttura tipica che consiste, lo si ripete, nella «inautonomia» della disposizione interpretativa rispetto a quella interpretata⁹¹.

Affinché l'interprete possa essere agevolmente guidato dai criteri appena passati in rassegna, occorrerebbe che di questi ne venisse individuata una gerarchia. Ma, è un circolo vizioso, di gerarchie se ne possono individuare più d'una, a seconda dell'approccio dogmatico di fondo che si predilige.

⁸⁷ Cfr. nota 23.

⁸⁸ Vale la pena citare un esempio leggendario di anfibologia contenuta in un testo normativo (nel caso specifico, un patto stipulato tra due belligeranti) narrato da Cicerone. Nel *De officiis*, egli narra di «quel tale che, conclusa con il nemico una tregua di trenta giorni, andava di notte a saccheggiare le campagne, col pretesto che il patto parlava di giorni e non di notti». E' il passo che porta Cicerone a citare l'ormai celebre motto *summus ius, summa iniuria*. Cfr. CICERONE, *De officiis*, a cura di E. NARDUCCI, Milano, 2004, I, 10, 33.

⁸⁹ Cfr. F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, cit., 341 ss.

⁹⁰ Cfr. R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, 93.

⁹¹ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica*, cit., 783.

La stessa giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione fa ricorso ai menzionati criteri ermeneutici, senza stabilirne alcuna gerarchia⁹².

7. Postilla. *La legge di interpretazione autentica nelle regole di drafting.*

Nelle circolari elaborate dal Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con i Presidenti delle due Camere e contenenti «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi»⁹³ del 20 aprile 2001, una specifica disciplina viene riservata all'istituto dell'interpretazione autentica.

Al punto 3, relativo ai rapporti tra atti normativi, alla lettera l) viene previsto che le disposizioni con le quali si intende interpretare autenticamente altre precedenti disposizioni siano così formulate: «Il comma dell'articolo della legge si interpreta nel senso che».

Viene inoltre precisato che «l'intento d'interpretare autenticamente altra precedente disposizione è chiaramente esplicito e, ove l'atto sia rubricato, deve risultare nella rubrica dell'articolo» e che «deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo».

Sono poi dettate specifiche regole relative alle disposizioni tributarie⁹⁴.

Dalle regole di tecnica legislativa relative alle disposizioni di interpretazione autentica sembrerebbero emergere le influenze derivanti dalla teoria dichiarativa (ove le disposizioni interpretative sono contrapposte alle «disposizioni di modifica sostanziale»⁹⁵), ma anche della teoria strutturale (non a caso la collocazione della lettera l) è all'interno della rubrica «rapporti tra atti normativi»).

Ancor più esplicitamente l'influsso della teoria dichiarativa e della teoria strutturale emergono dalla «Guida alla redazione dei testi normativi»⁹⁶, contenuta nella circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001, dove al punto 4.12 sono disciplinate le «disposizioni interpretative» e per le quali è prevista la stessa formulazione indicata nelle circolari del 20 aprile 2001.

Tali disposizioni devono «limitarsi a chiarire il significato delle norme richiamate, ovvero ad individuare una fra le varie interpretazioni possibili, senza modificarne il tenore testuale. Esse, infatti, sono ammissibili solo in presenza di un dubbio interpretativo e sono volte ad enucleare uno specifico significato normativo».

«Per il carattere prettamente strumentale ed ausiliario» prosegue la circolare «dette disposizioni non possono avere un contenuto precettivo distinto da quello

⁹² Per una rassegna dei criteri ermeneutici di qualificazione di una legge interpretativa nella giurisprudenza di Cassazione, cfr. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 388 ss.

⁹³ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, 27 aprile 2001, n. 97.

⁹⁴ «In particolare, per le disposizioni tributarie, si veda l'articolo 1, comma 2, della legge n. 212 del 2000» e «l'articolo 3 della legge n. 212 del 2000 vieta peraltro di attribuire effetto retroattivo alle disposizioni tributarie».

⁹⁵ Nota tale influenza A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., 216.

⁹⁶ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, 3 maggio 2001, n. 105.

delle norme interpretate e non sono suscettibili di un'autonoma applicazione. Ad esse non può attribuirsi portata innovativa».

Le regole di *drafting* impongono dunque limiti assai stringenti al legislatore il quale potrà attribuire qualifica e formulazione di legge interpretativa solo ai testi il cui *contenuto* sia ben determinato.