



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

- Sezione:** Diritti, Costituzione e CEDU – Rapporti tra ordinamenti
- Titolo:** *Il nodo delle irretroattività tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*
- Autore:** GIORGIO REPETTO
- Sentenze di riferimento:** Corte eur. d. u., dec. del 7.6.2011, *Agrati e altri c. Italia*, n. ric. 43549/08; Corte cost., sentt. nn. 311 del 2009, 257 e 303 del 2011
- Parametro convenzionale:** Art. 6 CEDU
- Parole chiave:** Diritto ad un processo equo; retroattività delle norme penali favorevoli; leggi di interpretazione autentica.

1. Nel corso del 2011 la giurisprudenza costituzionale è intervenuta ripetutamente sul delicato terreno dei rapporti tra ordinamento interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dando luogo anche ad un significativo e progressivo assestamento dei propri precedenti. Se questo, da un punto di vista quantitativo, può ritenersi dovuto alla maggiore consapevolezza, da parte dei giudici *a quibus*, delle risorse offerte dalla CEDU al fine di contrastare disposizioni legislative asseritamente lesive di diritti fondamentali, appare senz'altro rilevante il contributo offerto dalla Corte costituzionale alla chiarificazione di un modello di integrazione normativa che ha finito progressivamente per assorbire quasi l'intero contenzioso costituzionale in materia di diritti fondamentali. La diffusione di esso, tuttavia, non toglie che nella giurisprudenza costituzionale successiva alla svolta del 2007 molti siano i problemi rimasti aperti, come dimostra appunto la costante e consapevole opera di manutenzione di cui la Corte ha dato prova, all'incirca, ad "anni alterni". È nel 2009, infatti, che la Corte, con le sentt. nn. 311 e 317, sente in primo luogo il bisogno di articolare in modo più diffuso il modello di integrazione normativa affidato nel 2007 prevalentemente al meccanismo delle c.d. "norme interposte", statuendo tra l'altro che "il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti", alludendo così ad una parificazione almeno sostanziale tra garanzie costituzionali e CEDU. Ancora due anni dopo, nel 2011, la Corte è tornata a discutere l'impostazione del modello del 2007, prima per rafforzarlo



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

rispetto ai tentativi di un'applicazione diretta invocata, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dai giudici amministrativi (sent. n. 80), in seguito fondando su una specifica decisione della Corte di Strasburgo, e sul connesso onere di adeguamento discendente dall'art. 46 CEDU, una dichiarazione di incostituzionalità della norma del c.p.p. riguardante le condizioni per la revisione del processo penale sino ad allora passata più volte indenne al suo scrutinio (sent. n. 113: su entrambe v. G. Repetto, *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della CEDU alla luce delle sentt. nn. 80 e 113/2011 della Corte costituzionale*, in diritti-cedu.unipg.it).

Nella seconda metà del 2011, si può dire che il contenzioso costituzionale avente quale base la CEDU sia notevolmente aumentato rispetto al periodo precedente, ed è significativo che, nelle pronunce intervenute, affiori un filone di sentenze con cui la Corte costituzionale è, in vario modo, chiamata a pronunciarsi su tematiche tutte attinenti alla retroattività, sia essa riferita alle norme penali di favore, sia essa riferita al tema altrettanto complesso delle leggi di interpretazione autentica. Il rilievo di queste pronunce è dato dal fatto che, come si vedrà, con esse la Corte costituzionale non solo provvede a mettere ulteriormente a punto i presupposti del modello forgiato nel 2007 e calibrato negli anni successivi, ma è forse per la prima volta impegnata in un confronto serrato con la Corte europea dei diritti dell'uomo, rispetto alla quale emergono, sul terreno concreto delle singole tutele apprestate dall'una e dall'altra, differenze talvolta profonde, lungo le quali si verrà misurando – forse in modo più diretto ed incisivo di quanto avvenuto sinora – la tenuta e il futuro dell'integrazione normativa avviata negli ultimi anni.

2. Nel primo caso, deciso con la sent. n. 236 del 2011 e attinente alla retroattività delle norme penali favorevoli, la Corte costituzionale è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o davanti alla Corte di cassazione. Sul punto, malgrado una propria giurisprudenza consolidata nel senso di escludere il fondamento costituzionale della retroattività obbligatoria delle norme penali *mitiores* salvo il limite della ragionevolezza (tra cui le sentt. nn. 393 del 2006 e 72 del 2008), la Corte è tenuta a fare i conti con l'importante precedente della Grande Camera della Corte di Strasburgo costituito dalla decisione del 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia* (su cui v. la dettagliata analisi di D. Falcinelli, *L' "evoluzione" del principio di retroattività della legge penale più favorevole: un nuovo diritto fondamentale*, in diritti-cedu.unipg.it). In questa pronuncia, come noto, il giudice europeo innova sensibilmente alla propria precedente giurisprudenza, stabilendo che l'art. 7 della CEDU (*Nulla poena sine lege*) non si limita a contemplare il divieto di norme penali retroattive, ma include anche



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

un obbligo a carico degli Stati contraenti a far retroagire le norme penali favorevoli al reo: un onere che, nel caso di specie, veniva fatto gravare sul legislatore italiano, che non si era dato cura di applicare anche ai casi già decisi e passati in giudicato gli sconti di pena disposti dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 nei casi in cui l'imputato scelga di accedere al giudizio abbreviato.

Chiamata, sulla scorta di questa pronuncia, a pronunciarsi sulla costituzionalità della norma suindicata, la Corte costituzionale ripercorre innanzi tutto l'itinerario giurisprudenziale successivo al 2007, riprendendo i punti fermi attinenti alla collocazione della CEDU nel sistema delle fonti quale "norma interposta" e al conseguente divieto per i giudici ordinari di disapplicare la normativa interna, ma valorizzando anche le affermazioni fatte più di recente in merito al peso da attribuire al precedente CEDU. Se da un lato, infatti, la Corte ci tiene a ribadire che ad essa non è consentito di sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo, poiché "le norme della CEDU ... devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo", dall'altro lato essa precisa che non può escludersi un qualche adeguamento del *dictum* europeo alle peculiarità dell'ordinamento interno, e che la giurisprudenza europea va comunque rispettata nella sua sostanza, fatto salvo un certo margine d'apprezzamento in capo alla Corte stessa (cfr. punto 9. del *Cons. in dir.*, anche con riferimento alle sentt. nn. 311 e 317 del 2009).

A partire proprio da queste considerazioni, la sentenza prende in esame la questione di costituzionalità della norma impugnata mirando, con un argomentare assai attento e raffinato, ad una lettura "integrata" delle pertinenti garanzie costituzionali e convenzionali. Il principio della retroattività *in mitius*, infatti, pur assurgendo a rango costituzionale, incontra rispetto al divieto consacrato nell'art. 25 Cost. un ordine più articolato di limiti ad una sua efficacia piena e incondizionata, fondati sulla sua derivazione dall'art. 3 Cost.: "limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli e, in particolare, dalla necessità di preservare interessi, ad esso contrapposti, di analogo rilievo" (punto 10. del *Cons. in dir.*, *in fine*). Preso atto del mutato orientamento del giudice europeo a seguito della decisione resa nel caso *Scoppola*, infatti, la Corte costituzionale si chiede preliminarmente se l'assorbimento del principio in questione nell'ambito di applicabilità dell'art. 7 CEDU lo faccia diventare comunque assoluto e inderogabile come il principio di non retroattività delle norme penali di sfavore o se piuttosto la sua strutturale diversità rispetto al principio-base non consenta una limitazione della sua efficacia in presenza di adeguate ragioni giustificative. E che sia così, il giudice delle leggi lo desume non solo dall'irriducibile legame che la sentenza *Scoppola* (ma in verità ogni sentenza della Corte europea) ha con le circostanze concrete della controversia ad essa sottoposta, che rendono difficile attribuire ad essa un'efficacia generale, ma anche da una lettura anche ... troppo attenta di alcuni suoi passaggi argomentativi. È soprattutto dall'inciso della



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

sentenza europea in cui viene detto che “infliggere una pena più severa solo perché essa era prevista al momento della commissione del reato si tradurrebbe in una applicazione a svantaggio dell'imputato delle norme che regolano la successione delle leggi penali nel tempo”, infatti, che la Corte costituzionale trae la principale conferma (indiretta) che sia la stessa giurisprudenza europea ad ammettere, in verità, la possibilità di contemperare altre esigenze *lato sensu* “costituzionali” col principio di retroattività *in mitius*, perché altrimenti non si giustificerebbe il riferimento della dichiarazione di non conformità a Convenzione al *solo fatto* – in assenza, quindi, di ulteriori ragioni giustificative – della successiva mitigazione degli effetti sanzionatori rispetto al momento in cui si è compiuto il fatto criminoso.

Anche perché, ove così non fosse e quindi in *Scoppola* si dovesse rintracciare un'innovazione sostanziale rispetto al passato, tale da far assurgere l'obbligo di retroattività *in mitius* a principio assoluto o quasi, la Corte costituzionale avverte (a buon intenditor ...) che la norma CEDU, nel momento in cui integra il parametro costituzionale, da essa ripete il suo rango nel sistema delle fonti “con tutto ciò che ne segue in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza” (punto 13. del *Cons. in dir.*, richiamando e chiarendo la portata della sent. n. 317 del 2009): come a dire che i giudici della Consulta non si precludono, nel caso la Corte europea dovesse insistere sulla sua strada, di delimitarne gli effetti ma questa volta alla luce del quadro costituzionale, senza cercare più un raccordo e una continuità (per quanto tenui) con la giurisprudenza della stessa Corte di Strasburgo.

Non meno rilevante è, poi, l'esame del secondo motivo che, ad avviso della Corte costituzionale, osta a recepire integralmente il contenuto di *Scoppola* nell'ordinamento interno, ovvero sia il fatto che il modello di retroattività *in mitius* forgiato dalla Corte europea riguarda le sole disposizioni che definiscono i reati e le pene che li reprimono e non anche, invece, quelle norme – come quella in esame nella controversia in esame, attinente alla riduzione dei termini prescrizionali – che non riguardano direttamente la valutazione sociale del fatto, vuoi perché non lo rendono a partire da un certo momento penalmente lecito, vuoi perché comunque non lo qualificano come di minore gravità. Anche in questo caso, sebbene in modo meno evidente rispetto allo statuto complessivo della retroattività *in mitius*, la Corte costituzionale si mostra intenzionata a “sagomare” molto abilmente la portata del precedente di Strasburgo sulla taglia dei principi costituzionali coinvolti, e quindi a favorire una immissione assai misurata dei *dicta* della Corte europea nel diritto interno.

Rispetto a questo quadro, caratterizzato in questo senso, ci si può brevemente interrogare, innanzi tutto, sulla ragione che ha spinto la Corte ad anteporre all'argomento della non applicabilità *ratione materiae* dell'art. 7 CEDU (e di conseguenza l'intero edificio argomentativo contenuto in *Scoppola*)



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

il complesso ragionamento riguardante le finalità costituzionali capaci di limitare l'efficacia e l'ambito di applicazione del principio di retroattività *in mitius*. Sembra ovvio, almeno a chi scrive, che il primo argomento sia dotato di una maggiore solidità argomentativa rispetto al secondo, sia perché si rivela maggiormente coerente con la giurisprudenza europea, sia perché ha una ben più evidente natura pregiudiziale rispetto all'altro. Al tempo stesso, non sembra azzardato ritenere che la scelta della Corte costituzionale di modulare in questo modo gli argomenti a supporto della propria decisione lasci intravedere l'avvertimento rivolto dai giudici della Consulta ai giudici europei: non è tanto importante mettere in luce la specifica inapplicabilità nel diritto interno del principio elaborato a Strasburgo, quanto precisare che in generale il giudice nazionale di costituzionalità intende riservarsi la parola (quasi) definitiva sui bilanciamenti da cui scaturisce la portata concreta delle norme convenzionali.

Su una simile scelta, condivisibile o meno, si innesta tuttavia una difficoltà, di cui è la stessa Corte costituzionale ad essere, anche se indirettamente, responsabile. Come è noto, infatti, con la sent. n. 113 del 2011 (su cui si rinvia anche a Giorgio Repetto, *Corte costituzionale e CEDU al tempo dei conflitti sistemici*, in corso di pubbl. in *Giur. cost.* n. 2/2011) essa ha accordato una peculiare efficacia all'art. 46 CEDU, che obbliga le parti contraenti a dare esecuzione alle decisioni della Corte di Strasburgo, al punto da fondare solo su di esso – e non anche sulla corrispondente garanzia “sostanziale” – l'obbligo di adeguamento del diritto interno al diritto convenzionale per come assicurato dal giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Appare evidente come, per questa via, la stessa sentenza della Corte europea, più che non una norma della CEDU, assurga al rango di parametro interposto di costituzionalità, con tutta la difficoltà che ne potrà conseguire ove la Corte costituzionale intendesse in futuro discostarsi dai pronunciamenti europei al fine di perseguire un adeguamento al quadro interno, iscrivibile nel più generale margine d'apprezzamento statale di cui essa, accanto al legislatore e, in certa misura, ai giudici ordinari, è interprete e garante.

3. Il secondo filone di pronunce che vede Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo “ingaggiate” sul terreno dei confini della retroattività attiene al fenomeno delle leggi di interpretazione autentica ed ha inizio, per quello che qui ci interessa, con la sent. n. 311 del 2009 della Corte costituzionale. In quel caso, ad essere sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi era una norma della legge finanziaria per il 2006 (nella fattispecie l'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) che provvedeva ad interpretare l'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124 in tema di inquadramento in carico allo Stato del personale scolastico ATA sino a quel momento alle dipendenze di comuni e province. Detta norma prevedeva, in sostanza, che



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza il personale ATA potesse beneficiare solamente nel rispetto del principio del maturato economico e non anche tenendo conto della complessiva anzianità conseguita. Il giudice rimettente, in quella circostanza, lamentava la violazione dell'art. 117 Cost. e 6 CEDU per avere la norma in questione inciso non solo su situazioni sorte prima della sua entrata in vigore, ma anche su una situazione che, già all'indomani del trasferimento in capo allo Stato del suddetto personale, era stata già presa in esame dalla giurisprudenza e risolta nel senso che il disposto normativo asseritamente bisognoso di interpretazione fosse in realtà chiaro nel prevedere il riconoscimento dell'integrale anzianità giuridico-economica, senza alcuna limitazione.

La Corte costituzionale, inaugurando un orientamento interpretativo che ancora oggi come visto rimane saldo nei suoi presupposti di fondo, ribadisce che il rispetto dell'interpretazione della CEDU offerta dalla Corte di Strasburgo non è incompatibile con un apprezzamento di essa in modo da rispettarne la sostanza: in relazione alle leggi di interpretazione autentica, infatti, essa non ha precluso del tutto al legislatore la possibilità di emanare norme interpretative con efficacia retroattiva in materia civile, limitandosi al divieto di incidere su controversie in corso, salvo il caso in cui ricorressero "ragioni storiche epocali" (caso *Forrer-Niederthal c. Germania*, sent. del 20.2.2003) ovvero "motivi imperativi di interesse generale" (caso *Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri c. Francia*, sent. del 21.6.2007). In altri casi, la Corte europea ha invece fatto salve norme di interpretazione autentica le quali, per porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, intendevano ristabilire un'interpretazione più adeguata rispetto all'originaria volontà del legislatore (come nei casi *National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito*, sent. del 23.10.1997 e *Ogis-institut Stanislas e altri c. Francia*, sent. del 27.5.2004). L'esposizione delle eccezioni al principio che vuole preclusi al legislatore nazionale gli interventi normativi per finalità di interpretazione retroattiva viene quindi impiegata per misurarne la continuità rispetto alla propria giurisprudenza in argomento. Basandosi sui propri precedenti relativi alla norma *sub iudice*, nella sent. n. 311 cit. viene rammentato che la sua conformità a Costituzione riposava sull'"esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di pubblico impiego" (punto 9. *Cons. in dir.*) e che quindi, in quest'ottica, essa era da ritenersi legittima anche ai sensi della CEDU, in quanto l'esigenza di riorganizzazione delle strutture amministrative e la connessa necessità di garantire una parità di trattamento tra i soggetti coinvolti nella riorganizzazione medesima ben si prestano a soddisfare quelle "ragioni imperative di interesse generale" richieste dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Senonché la rassicurante conclusione raggiunta dalla Corte costituzionale viene smentita apertamente dalla stessa Corte di Strasburgo nella sent. del 7.6.2011, *Agrati c. Italia*, avente ad oggetto la stessa identica fattispecie presa in esame dalla Corte costituzionale. Con una sentenza abbastanza diretta e insolitamente scarna, i giudici di Strasburgo ribaltano pressoché completamente il punto di vista della Corte costituzionale, notando in primo luogo che l'asserita esigenza di porre rimedio ad un *vulnus* normativo appare incompatibile con il ritardo (più di cinque anni!) impiegato dal legislatore nell'intervenire sulla materia, peraltro assestata in termini pacifici e non controversi nella giurisprudenza ordinaria di legittimità (§§ 62 e ss.). Parallelamente a questo, la Corte europea osserva che, malgrado il margine riservato alle autorità statali, ed in particolare al legislatore, per valutare la sussistenza di ragioni di "utilità pubblica" ai sensi dell'art. 1, Prot. I, CEDU, questo deve pur sempre essere esercitato in modo non irragionevole, come avverrebbe nel caso in cui a giustificare una legge di interpretazione autentica fosse solamente un interesse di natura meramente finanziaria (§§ 79 e ss.): sebbene la Corte europea non giunga al punto di qualificare in questo senso l'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, essa riconosce che vi sono molti dubbi in ordine alla riconducibilità dello stesso ad una causa di utilità pubblica, con la conseguenza che il sacrificio subito dalle parti ricorrenti non può ritenersi in alcun modo giustificato ai sensi della Convenzione.

La sentenza *Agrati* (divenuta definitiva dopo che, il 28 novembre u.s., la Grande Camera ha respinto la richiesta di rinvio avanzata dall'Italia ex art. 43 CEDU) non costituisce probabilmente una pronuncia che facilita i rapporti con la Corte costituzionale, non soltanto per l'ovvia ragione che essa (come spesso volte accaduto) provvede a smentire espressamente un suo diretto precedente. Il punto, piuttosto, sta, come osservato in dottrina, nella elusività dell'argomento con cui i giudici europei "ritagliano" il margine d'apprezzamento a disposizione delle autorità nazionali fino a farlo scomparire nella sostanza, mentre in un caso come questo – assistito da una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale – più comprensibile si sarebbe rivelata una maggiore presa in carico delle ragioni addotte dai giudici nazionali: magari anche per giungere a smentirle, ma pur sempre in conseguenza di un ragionamento capace di confutarle sul punto, richiamando un proprio corredo giurisprudenziale che invece la Corte europea dà per presupposto, così non favorendo l'accettazione della sua giurisprudenza a livello nazionale.

Ed infatti, gli esiti della giurisprudenza costituzionale successiva al caso *Agrati* non sembrano, per usare un eufemismo, darsi premura di adeguare i principi in tema di interpretazione autentica al recente *dictum* di Strasburgo. Così avviene, ad esempio, nella sent. n. 257 del 2011, in cui viene in discussione la legittimità costituzionale, anche rispetto all'art. 117 Cost., dell'art. 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che provvede a interpretare autenticamente una precedente normativa in tema di accredito contributivo per gli operai agricoli in senso sfavorevole agli interessi



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

delle parti attrici nel giudizio principale. Anche in questo caso, come nel precedente, la Corte costituzionale cerca di ricostruire i principi fissati dalla giurisprudenza europea al fine di offrire una lettura estensiva delle eccezioni al divieto di leggi retroattive, il che la porta a ritenere, tenendo ovviamente conto delle specificità di questa questione, che l'esigenza di assicurare la certezza del diritto, minata da un'incertezza oggettiva nelle variabili interpretative e non ancora tradottasi in indirizzi giurisprudenziali costanti e acquisiti, costituisce un obiettivo di indubbio interesse generale anche ai fini della CEDU. Non dissimilmente, nella sent. n. 303 del 2011, la questione di legittimità di alcune norme contenute nel c.d. "collegato lavoro" (art. 32, commi 5, 6 e 7 della legge 4 novembre 2010, n. 183) che, tra l'altro, prevedono l'applicazione a tutti i giudizi pendenti delle novità legislative in tema di forfetizzazione del danno derivante da conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato. In questo caso, preso ora in esame limitatamente ai profili di violazione indiretta della CEDU, la Corte ravvisa la sostanziale estraneità della fattispecie ai principi CEDU in ragione della natura orizzontale, interprivata, dei rapporti cui si applica la norma in questione, rispetto ai quali sono estranei i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Pur non trattandosi, in questo caso, di un'ipotesi di interpretazione autentica, ma solamente di norme ad efficacia puramente retroattiva, la sent. n. 303 cit. vede innanzi tutto nell'assenza di un beneficio per lo Stato quale conseguenza della retroattività delle misure il criterio idoneo ad escludere la violazione delle norme CEDU, e stabilisce inoltre che, indipendentemente da ciò, sussistono comunque i requisiti in grado di giustificare un intervento del legislatore con efficacia retroattiva: "le ragioni di utilità generale possono essere nella specie ricondotte all'avvertita esigenza di una tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente" (punto 4.2. del Cons. in dir.). A complicare ulteriormente il quadro, va segnalata la recente sentenza adottata dalla Grande Camera della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso *Scattolon c. MIUR* (C-108/10) con cui il giudice di Lussemburgo ha ritenuto che i diritti al mantenimento dell'anzianità invocati dal personale scolastico ATA sono tutelati anche dal diritto dell'Unione, ed in particolare dalla direttiva 77/187/CEE che appresta misure in tema di mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese.

Anche in questa circostanza, come nelle precedenti, il criterio che pare guidare i ragionamenti del Giudice delle leggi è quello di un *distinguishing* "interordinamentale" rispetto alle decisioni europee: la Corte cerca di trasferire alcuni punti fermi della giurisprudenza di Strasburgo nell'ordinamento interno al fine di adeguarli – in maniera talvolta eccessivamente "sagomata" – ai propri precedenti, così da dimostrarne la continuità sostanziale a dispetto di un'apparente diversità



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

nei presupposti. Così, non può far riflettere la esiguità delle ipotesi al ricorrere delle quali la Corte europea ha ammesso il ricorrere di "motivi imperativi di interesse generale" (sommovimenti interni, successione tra Stati, ecc.) con il ventaglio di ipotesi in cui la Corte costituzionale ha riscontrato la sussistenza, a livello interno, della medesima finalità: il rispetto della volontà autentica del legislatore, l'esigenza di parità di trattamento, la certezza del diritto, ecc. Forse, il problema potrebbe rinvenirsi nella perdurante incertezza, che contraddistingue sia la nostra Corte che la Corte di Strasburgo, sulla consistenza e le modalità di impiego del margine d'apprezzamento, che su questo argomento vedono la prima impegnata a ricercare una continuità concettuale che però resta talvolta più dichiarata che dimostrata, e la seconda assestata su una linea di difesa della propria prospettiva di garanzia esterna: una linea che sicuramente ha garantito buona parte del successo della Corte fintanto che questa poteva contare di un basso livello di integrazione nei paesi membri, ma che forse merita di essere ripensata nel momento in cui essa è sempre più spesso chiamata ad elaborare indirizzi interpretativi bisognosi di un recepimento da parte dei giudici nazionali.

Profili di diritto interno

Art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*legge finanziaria 2006*); Art. 2, comma 5, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (*Legge finanziaria 2010*); Art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*)

Precedenti

Corte eur. d. u. sentt. *SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri c. Francia*, del 21 giugno 2007, ricorso n. 12106/03; *Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994; *Zielinski e altri c. Francia*, del 28 ottobre 1999; *Forrer-Niederthal c. Germania*, sentenza del 20 febbraio 2003; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito* del 23 ottobre 1997; *Ogis-institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri c. Francia* del 27 maggio 2004.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Riferimenti bibliografici

M. Massa, *Il caso Agrati: Corte europea c. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 706;

A. Ruggeri, *Il caso Agrati: ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica, e domani?*, ivi, p. 709;

Id., *La Corte costituzionale "equilibrata", tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, in www.giurcost.org;

(5.12.2011)