



Sentenza n. 145 del 2022

Presidente: Giuliano Amato - Giudice relatore e redattore: Silvana Sciarra
decisione del 10 maggio 2022, deposito del 13 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: [ordinanza n. 43 del 2021](#)

parole chiave:

IMPIEGO PUBBLICO – PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE AFFARI ESTERI –
SERVIZIO ALL'ESTERO – INTERPRETAZIONE AUTENTICA – RETROATTIVITÀ
DELLA LEGGE – GIUSTO PROCESSO

disposizioni impugnate:

- art. 1-*bis* del [decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 14 settembre 2011, n. 148](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 24, primo comma, 39, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della [Costituzione](#)
- art. 6 della [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali \(CEDU\)](#)

dispositivo:

accoglimento

La Corte di cassazione, sezione lavoro, con ordinanza del 27 novembre 2020, sollevava questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con gli artt. 3, 24, primo comma, 39, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Nel giudizio *a quo*, la Corte di cassazione si trovava a giudicare del ricorso introdotto da alcuni dipendenti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di seguito, MAECI) per la cassazione della sentenza di merito che, facendo applicazione della norma censurata, aveva rigettato la domanda di corresponsione dell'indennità di amministrazione durante i periodi di servizio prestato all'estero.

La norma censurata, infatti, prevede che l'art. 170 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 «si interpreta nel senso che: a) il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione degli affari esteri nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento a “stipendio” e “assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno”, non include né l'indennità di amministrazione né l'indennità integrativa speciale; b) durante il periodo di servizio all'estero al suddetto personale possono

essere attribuite soltanto le indennità previste dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18».

Secondo il giudice rimettente, tale norma, che **si autoqualifica di interpretazione autentica**, sarebbe in contrasto con i parametri evocati in ragione dell'efficacia retroattiva di cui essa è dotata, in assenza di motivi di interesse generale che possano giustificare l'applicazione per il passato.

Dopo aver respinto le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa statale in punto di rilevanza, **la Corte ritiene le questioni fondate.**

Il giudice delle leggi, in primo luogo, precisa quale sia il *thema decidendum*: l'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, è oggetto di censura **nella parte in cui impone anche per il passato il divieto di corrispondere l'indennità di amministrazione al personale non diplomatico del MAECI nei periodi di servizio all'estero.** Pertanto, **il tema del decidere devoluto all'esame della Corte è da intendersi delimitato alla disposizione censurata in quanto applicabile ai fatti antecedenti alla sua entrata in vigore, ossia al 17 settembre 2011.**

In secondo luogo, la Corte ritiene necessario ricostruire sinteticamente il quadro normativo e giurisprudenziale in cui la norma di interpretazione autentica si inserisce.

Il CCNL del comparto Ministeri 1994/1997 ha introdotto l'indennità di amministrazione come trattamento accessorio della retribuzione, collegata alla presenza in servizio e commisurata ai compensi mensili percepiti, mentre l'art. 33 del successivo CCNL 1998/2001 l'ha definitivamente configurata quale voce retributiva, corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e per dodici mensilità, utile ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita, del TFR e dell'indennità di preavviso.

In tale contesto normativo era sorto il contenzioso fra l'Amministrazione degli affari esteri e il personale dipendente che aveva prestato servizio all'estero, per il riconoscimento dell'indennità di amministrazione anche durante tale servizio.

Con riferimento al trattamento del personale del MAECI all'estero, infatti, l'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967 prevedeva, al primo comma, che fossero dovuti, «oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno», l'indennità di servizio all'estero e le altre competenze eventualmente spettanti in base alle disposizioni dello stesso d.P.R. Il medesimo art. 170, al secondo comma, stabiliva, inoltre, che «[n]essun'altra indennità ordinaria e straordinaria può essere concessa, a qualsiasi titolo, al personale suddetto in relazione al servizio prestato all'estero in aggiunta al trattamento previsto dal presente decreto». Nell'interpretazione di tali disposizioni, **la giurisprudenza di merito largamente maggioritaria si era orientata per l'assimilabilità dell'indennità di amministrazione «agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno»**, riconoscendone la spettanza, pertanto, anche ai dipendenti del MAECI in servizio all'estero.

Per porre fine al contenzioso seriale in materia e ridurre gli oneri a carico della finanza pubblica da esso derivanti, il legislatore è intervenuto, con la norma censurata, per stabilire, anche per il passato, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale del MAECI nel periodo di servizio all'estero non include né l'indennità di amministrazione né l'indennità integrativa speciale.

Compiute tali premesse, la Corte passa al vero e proprio scrutinio della norma censurata, affermando di doverlo incentrare sulla **verifica della ragionevolezza della medesima.** Tale verifica, prosegue la Corte richiamando la propria consolidata giurisprudenza, si fa ancor più rigorosa quando si incentra sul principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento».

A tal fine, la Corte chiarisce subito che **il censurato art. 1-*bis*, nella parte in cui fa riferimento all'indennità di amministrazione, non è qualificabile come norma di interpretazione autentica dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967: «dungi dall'enucleare una possibile variante di senso della disposizione originaria, introduce una disciplina innovativa con effetti retroattivi».**

Tale conclusione è suffragata in modo decisivo dall'esame dei primi due commi dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che distinguevano gli emolumenti dovuti durante il servizio all'estero – stipendio e «assegni a carattere fisso e continuativo previsti per l'interno» – dalle «altr[e] indennità», non cumulabili con quelle previste dal medesimo d.P.R. n. 18 del 1967, al precipuo scopo di evitare, durante i periodi di servizio all'estero, il cumulo di trattamenti di carattere indennitario. Come riconosciuto dalla

giurisprudenza maggioritaria, infatti, l'indennità di amministrazione, istituita molti anni dopo rispetto al d.P.R. del 1967, era riconducibile agli emolumenti «di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno» e, pertanto, si sottraeva al divieto di cumulo, in ragione della sua natura retributiva, con caratteristiche di fissità e continuità, nonché di generalità nell'applicazione a tutti i dipendenti ministeriali.

Da ciò deriva, evidentemente, che la disposizione censurata, nella parte in cui dispone il divieto di cumulo dell'indennità di amministrazione con l'indennità di servizio all'estero, ha dettato una **disciplina non coerente con il dato testuale e con la ratio della disposizione originaria contenuta nell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967 e che rivela, dunque, una portata innovativa.**

Alla luce di tali considerazioni, «l'autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica si rivela erronea e ciò costituisce un **sintomo inequivocabile di un uso improprio della funzione legislativa, da cui deriva un intrinseco difetto di ragionevolezza quanto alla retroattività del novum da essa introdotto.**»

La Corte ricorda la propria consolidata giurisprudenza in base alla quale ad essa, in tali casi, si impone necessariamente il compimento di uno scrutinio stretto di costituzionalità, in quanto rivolto a verificare la sussistenza di un'adeguata giustificazione all'intervento legislativo retroattivo, che si fondi sull'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, in grado di prevalere rispetto ai contrapposti valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia retroattiva e costituiti dal legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, dal principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, dal giusto processo e dalle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

In tal senso, la Corte rileva come, a supporto dell'intervento retroattivo operato dal legislatore con la norma censurata, sussistano solo dei **motivi di ordine finanziario**, volti al contenimento della spesa pubblica, i quali, tuttavia, **«non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso», in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo.**

La Corte, inoltre, ricordando come essa abbia costruito nel tempo «una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU» per quanto attiene al sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, estende lo spettro del proprio scrutinio anche alla violazione del parametro costituito dall'art. 6 CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU.

Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, infatti, si ricava l'affermazione costante secondo cui le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, come avvenuto nel caso dell'art. 1-*bis* censurato, **«comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello stato di diritto garantito dall'art. 6 CEDU»**, ammissibile solo in presenza di «imperative ragioni di interesse generale». Inoltre, la stessa Corte EDU ha in più occasioni affermato che, tra le ragioni di tal fatta, non rientrano le considerazioni di natura finanziaria, le quali «non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie».

Né peraltro ricorrono, nel caso di specie, le condizioni specifiche che, in taluni casi, hanno indotto la Corte EDU a ritenere legittimi interventi legislativi retroattivi, consistenti in situazioni in cui i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio.

In conclusione, **la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, non include l'indennità di amministrazione»,** restando ferma, invece, l'applicabilità della disposizione a fatti successivi a tale data.

Lorenzo Madau