



2025 FASCICOLO II

Stefania Mabellini

Il Giudice costituzionale “assolve” il legislatore retrospettivo che cancella le “iniquità” del passato...e assesta un nuovo colpo al legittimo affidamento

26 maggio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Stefania Mabellini

Il Giudice costituzionale “assolve” il legislatore retrospettivo che cancella le “iniquità” del passato...e assesta un nuovo colpo al legittimo affidamento* **

SOMMARIO: 1. Lo storico intreccio tra retroattività e legittimo affidamento. – 2. La modulazione del legittimo affidamento, tra “meritevolezza”... – ... e “non imprevedibile” instabilità.

ABSTRACT: *The essay explores the delicate balance between legislative retroactivity and the protection of legitimate expectations within the Italian constitutional system, with particular focus on recent Constitutional Court jurisprudence. After reconstructing the historical and case-law evolution of the principle of non-retroactivity, the author highlights how the Court has progressively reduced its binding force, instead affirming the legitimacy of retroactive laws when justified by reasonableness and public interest.*

1. Lo storico intreccio tra retroattività e legittimo affidamento

Quello tra legislazione ad efficacia retroattiva e tutela del legittimo affidamento del cittadino è un rapporto quanto mai ambiguo, ed anzi «di non sempre facile decifrazione»¹.

Invero, non sorprende che la questione del rilievo costituzionale autonomo del legittimo affidamento abbia assunto crescente risalto a seguito dell’archiviazione di quella relativa al fondamento costituzionale del principio di irretroattività. Questione, quest’ultima, facilmente liquidata – e su cui non è il caso di ritornare – prendendo atto della disciplina costituzionale, la quale non offre appigli alla tesi della costituzionalizzazione di un generale principio di irretroattività delle leggi², la cui enunciazione è rimessa al solo art. 11 delle Disposizioni



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Stefania Mabellini è Professoressa associata di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

** Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore del Professor Stelio Mangiameli.

¹ Così, P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento... cerca casa*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 19.

² Cfr. G. PACE, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, Casa Ed. Ambrosiana, Milano, 1944, 137 ss., per il quale il «fondamento giuridico del principio di irretroattività» starebbe (140 s.) «nel rispetto del passato», ovverosia della «realtà giuridica anteriore, così come si è formata, svolta e plasmata sotto le leggi anteriori»; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1988, 44, il quale afferma che si tratterebbe di un «principio di civiltà giuridica essenziale», nonostante dovrebbe constatarsi che «per quanto incivili, le leggi retroattive, [siano], in qualche misura, ineliminabili»; G. AZZARITI, *Il principio della irretroattività delle leggi e i suoi riflessi di carattere costituzionale*, in AA.VV., *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli, I*, UTET, Torino, 1960, 163, per il quale «che la irretroattività della legge sia una regola



preliminari al Codice civile³. La Corte costituzionale, dal canto suo, ha ripetutamente escluso, a partire dalla nota [sent. n. 118 del 1957](#), che le leggi retroattive – fatta salva la «tutela privilegiata ex art. 25 Cost.»⁴, che, comunque, null'altro rappresenta se non il condensato dell'istanza di tutela del libero arbitrio, sotteso al principio di irretroattività⁵ –, possano considerarsi di per sé illegittime.

Emblematica, al riguardo, la parabola disegnata dal principio di irretroattività delle leggi nell'ordinamento regionale.

L'orientamento incline a riconoscerne la prescrittività a carico del legislatore regionale, inizialmente accolto dalla giurisprudenza costituzionale⁶, ha, infatti, subito un repentino cambiamento di fronte alla fine degli anni '80 del secolo scorso.

generale tra le più fondamentali dell'ordinamento giuridico, è cosa sicurissima». V., inoltre, in una diversa prospettiva, A.M. SANDULLI, *Il principio della irretroattività e la Costituzione*, in *Foro amm.*, 1947, II-1, 81, nt. 41, per il quale la Costituzione «implicitamente riconosce che fuori del campo del diritto penale il principio della irretroattività delle leggi non è di interesse costituzionale», ricordando come l'irretroattività sia sempre stata considerata per il legislatore «più come un impegno morale, che come un obbligo giuridico»; nonché L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Foro amm.*, 1959, I, 948, per il quale «nell'ordinamento vigente (...) non tanto l'efficacia retroattiva, quanto il divieto assoluto di leggi rivolte al passato, deve considerarsi eccezionale».

³ V., la [sent. n. 42 del 1986](#), in cui si ribadisce che «[l']art. 25 non può essere esteso fuori della materia penale né a tanto giova il richiamo dell'art. 11 disp. prelim. c.c., che non ha vigore costituzionale e comunque non ha carattere assoluto». Cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1970, 17 ss.

⁴ V., tra le tante, la [sent. n. 246 del 1992](#), in cui il divieto di retroattività viene circoscritto a «norme penali incriminatrici o introduttive di nuove pene ovvero incrementive delle pene stesse».

⁵ Si veda, in questo senso, la [sent. n. 394 del 2006](#), punto 6.4. *Cons. in dir.*, in cui la Corte costituzionale afferma che il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole «si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale». Osserva che «la retroattività degrada l'uomo da soggetto a oggetto», in quanto «[s]tabilendo ora per allora la regola di comportamento, la legge retroattiva nega all'individuo la libera autodeterminazione riguardo al proprio agire, trasformandolo in inerte soldatino di piombo nelle mani del legislatore e della sua discrezionalità» A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, in *Quad. cost.*, 2017, 457.

⁶ Che il divieto di retroattività delle norme regionali derivasse dal principio fondamentale dell'unità dell'ordinamento giuridico dello Stato era, invece, affermato, tra le altre, dalle sentt. nn. [44](#) e [123 del 1957](#), [23 del 1978](#). Si perviene, così, a riconoscere l'esistenza di un principio generale dell'irretroattività delle leggi regionali (v., L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 80), avente (come osserva criticamente, S. MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia urbanistica*, in *Giur. cost.*, 1979, 982) «il carattere di limite assoluto per l'attività legislativa regionale». V., in argomento, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit., 241 ss.; S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza, e i limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, CEDAM, Padova, 1972, 1225 ss.; nonché N. ZANON, *Principio di unità dell'ordinamento e retroattività irragionevole della legge regionale*, in *Giur. it.*, I, 1992, 22 ss. Affermava che «le soluzioni adottate [avessero] finito per ristabilire, nella sostanza, il valore costituzionale del principio della irretroattività delle leggi, sia pure con riguardo a quelle regionali, ma con un



Non è un caso che la relativizzazione del principio di irretroattività a livello regionale sia passata, tra l'altro, attraverso la constatazione della sua debole tenuta nella legislazione statale⁷, non potendosi predicare, in sostanza, l'applicabilità alle (sole) Regioni⁸. Ci si riferisce al fatto che il principio di irretroattività – astrattamente ricostruibile alla stregua di un principio generale dell'ordinamento⁹ – avrebbe potuto concretamente imporsi al rispetto da parte del legislatore regionale, nell'esercizio della potestà legislativa primaria delle Regioni speciali e – più problematicamente¹⁰ – di quella concorrente delle Regioni ordinarie¹¹, solo se

notevole coefficiente di espansione logica anche a quelle statali» R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale, Art. 10-15*, in A. Scialoja-G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Ed. Zanichelli-Soc. Foro italiano, Bologna-Roma, 1974, 184.

⁷ V., sul punto, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit., p. 258, per il quale «un principio dell'ordinamento, quando è inespresso o insufficientemente formulato, vale in modo vincolante per la Regione unicamente nei limiti nei quali esso si dimostra vivente al livello statale».

⁸ V. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Editore Bulzoni, Roma, 1974, p. 87, per il quale «quand'anche il principio risulti provvisto di un'autonoma formulazione legislativa, la sua qualità di principio generale deve ricondursi, non alla fonte da cui sia immediatamente espresso, ma al complessivo atteggiarsi dell'ordinamento»; S. MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia urbanistica*, in *Giur. cost.*, 1979, 982 ss.

⁹ In questo senso, A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 88, nt. 55, per il quale al principio di irretroattività «può riconoscersi la natura di principio generale (in quanto tale, idoneo a limitare le esplicazioni della competenza primaria o piena) non già nell'estensione di cui alla formulazione positiva (art. 11, l prel. cod. civ.) ma nella misura in cui risulti confermato dal concreto atteggiarsi della legislazione statale (nei settori, cioè, in cui questa si ispiri effettivamente ad esso)»; nonché S. MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia urbanistica*, cit., 982 ss.; ID., *Irretroattività e legge regionale; una soluzione non convincente*, in *Giur. cost.*, 1980, I, 107 ss. Analogamente, in senso critico sull'applicabilità alle (sole) Regioni del divieto di retroattività delle leggi, S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza, e i limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, cit., 1225 ss., il quale osserva come (pp. 1231 ss.) tale principio di irretroattività non sia affatto desumibile da una tendenza riscontrabile nella legislazione dello Stato, che rappresenterebbe, invero, il presupposto necessario per desumerne il carattere di principio generale dell'ordinamento giuridico applicabile alla legislazione regionale.

¹⁰ Per la tesi secondo la quale il limite dei principi generali del diritto eserciterebbe una funzione di vincolo nei confronti di qualunque specie di potestà legislativa regionale: L. PALADIN *La potestà legislativa regionale*, CEDAM, Padova, 1958, 127 ss.; v., inoltre, M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, 112 ss. Definisce, altresì, «elastica e sfuggente» la differenza tra i principi generali dell'ordinamento e, in assenza di leggi-cornice, i principi delle singole materie V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II. L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 1984, 116.

¹¹ Riguardo alla controversa possibilità per il legislatore statale di imporre un limite di irretroattività vincolante per le Regioni sotto forma di principio fondamentale, cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit., 271 ss.; M. CAMMELLI, *Sanatoria e irretroattività impropria in una legge di riforma al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1976, 548 ss.; P. CAVALERI, *La Corte costituzionale ribadisce l'ammissibilità delle leggi regionali retroattive (ma entro quali limiti?)*, in *Le Regioni*, 1989, 952 ss.; E. CASTORINA, *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Corte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, in *Le Regioni*, 1990, 1724 ss.



avesse avuto corrispondentemente riscontro nella legislazione statale nelle materie in cui la Regione si trovava ad esercitare la sua competenza legislativa¹².

A chiudere la questione è, infine, la [sent. n. 19 del 1989](#) (più recentemente ripresa dalla [n. 376 del 2004](#)), in cui la Corte costituzionale perviene ad affermare che «l'art. 11 disp. prel. cod. civ. non [possa] assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che esso assume per quello statale, con la possibilità per l'uno e per l'altro di emanare fuori della materia penale norme legislative alle quali possa essere attribuita efficacia retroattiva»¹³.

Alla contrazione del principio di irretroattività ha, così, fatto seguito una qualche espansione delle esigenze di tutela della sicurezza giuridica. Basti ricordare la, di poco successiva, [sent. n. 155 del 1990](#), in cui la Corte non manca di «rilevare che l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la *certezza dei rapporti preteriti* costituisce un *indubbio cardine* della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini»¹⁴.

Senonché, in relazione alla tutela del legittimo affidamento, è agevole constatare come sia ancora incompiuto il cammino per la sua solida affermazione nei confronti dell'attività legislativa¹⁵.

¹² Cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit., 242 ss.

¹³ ... riprendendo la precedente [ord. n. 713 del 1988](#). Cfr., P. CAVALERI, *La Corte costituzionale ribadisce l'ammissibilità delle leggi regionali retroattive (ma entro quali limiti?)*, cit., 950 ss.; E. CASTORINA, *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Corte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, cit., 1722 ss., che afferma (p. 1729) che la Corte con la [decisione n. 19](#) abbia voluto "inequivocabilmente" «espungere dal coacervo dei tradizionali principi generali dell'ordinamento» l'irretroattività della legge.

¹⁴ Corsivo nostro. Cfr. M. FIORILLO, *Il legislatore retroattivo*, in *Rass. parl.*, 1997, 766, il quale rileva che «sullo sfondo» della pronuncia «ciò che emerge davvero prepotentemente è il rilievo attribuito dal giudice costituzionale all'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica in quanto elemento fondante lo Stato di diritto». Cfr., sul punto, facendo leva sulla forma di Stato nella ricerca del fondamento costituzionale del legittimo affidamento, P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 1960 ss.

¹⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, in *Giur. it.*, 2007, 1838, per il quale «[l]a tutela dell'affidamento deve essere ancorata alle singole previsioni costituzionali, che tipizzano quella tutela per ogni singolo "campo di attività" segnato dalla garanzia costituzionale del singolo diritto fondamentale in rapporto ai suoi limiti specifici», dovendosi pertanto ricostruire «*profili* di affidamento connessi a *ciascun* diritto fondamentale, che esigono tutele differenziate per misura e per modo, proprio in ragione del diritto in considerazione»; tuttavia, criticamente, P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, cit., 1960 ss., che rileva (p. 1964) l'«angustia applicativa del principio di tutela del legittimo affidamento» a cui condurrebbe



D'altronde, non sono lontani i tempi in cui pareva incerto finanche l'inquadramento del legittimo affidamento tra gli interessi dotati di rango costituzionale¹⁶, tanto che la sua lesione veniva in rilievo solo unitamente a quella di altri interessi costituzionalmente tutelati, dall'adeguatezza del trattamento previdenziale alla tutela del diritto di iniziativa economica privata fino all'indipendenza del giudice¹⁷.

la prospettiva sopra ricordata; inoltre, M. GIGANTE, *Il principio di affidamento e la sua tutela nei confronti della pubblica amministrazione. Dell'albero e del ramo*, in *Dir. soc.*, 2009, 408 ss.; P. CARNEVALE-G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, che sottolineano il «rischio che una tutela parcellizzata e frantumata attraverso le svariate disposizioni che compongono la "Costituzione dei diritti", possa causare una riduzione della stessa ai soli ambiti "costituzionalizzati", cioè a dire limitatamente alle posizioni soggettive che possono vantare un presidio costituzionale, mentre, «quel che appare certo è la sua natura di principio di carattere generale, di natura universalistica e ad ampiezza indeterminata perché suscettibile di spiegare la sua funzione di salvaguardia su di un novero di posizioni non astrattamente delimitabile». Evidenzia, inoltre, la «dimensione sistemica» del principio del legittimo affidamento; F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 601. Sull'analogo dibattito sviluppatosi nell'ordinamento tedesco e sull'orientamento che, negando la riconducibilità del principio dell'affidamento ad una precisa norma della Legge fondamentale, gli riconosce, piuttosto, «la dignità di principio supremo dell'ordinamento, incarnandosi nello spirito stesso della Costituzione», C. FRAENKEL-HAEBERLE, *Poteri di autotutela e legittimo affidamento. Il caso tedesco*, Università degli Studi di Trento, Lavis (TN), 2008, 16, che, inoltre, evidenzia (p. 18 s.) come, nell'esperienza tedesca, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale (*BVerfGE* 108, 370 (396), sentenza del 7 ottobre 2003) tenda a localizzare il principio dell'affidamento «all'interno dello Stato di diritto (...), con cui si suggerisce che tale concetto abbia una propria autonoma collocazione rispetto al principio della certezza del diritto da cui promana»; D.U. GALETTA, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 1904 ss.; M. ZINZI, *L'affidamento legittimo nelle esperienze giuridiche contemporanee*, CEDAM Wolters Kluwer, Padova, 2024, 68 ss.

¹⁶ Afferma che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisca «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» la [sent. n. 349 del 1985](#), anticipata dalle nn. [36 del 1985](#) e [210 del 1971](#). In relazione al fondamento costituzionale del principio del legittimo affidamento, v., F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, cit., 3 ss.; G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo (A proposito della questione della legittimità costituzionale della L. 27 dicembre 1953 n. 959 e della L. 30 dicembre 1959 n. 1254 sui sovracanonici elettrici)*, in *Atomo, Petrolio, Elettricità*, 1961, 3 ss.; nonché, più recentemente, A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, cit., 320 ss.; M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, cit., 2089 ss.; S. ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005, 36 ss.; A. GIGLI, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 51 ss.; C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, Giappichelli, Torino, 2024, *passim*, spec. 53 ss., 83 ss. e 119 ss.

¹⁷ V. P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento... cerca casa*, cit., 25; ID., *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, cit., 1927 ss.; F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte*



Il cambiamento di rotta si registra, come evidenziato, a partire dalla [sent. n. 416 del 1999](#)¹⁸, in cui il legittimo affidamento viene elevato ad «autonomo referente costituzionale della pronunzia»¹⁹, ancorandone il fondamento costituzionale – peraltro, non senza criticità²⁰ – nell’art. 3 Cost. Ciononostante, l’applicazione successiva risulta tutt’altro che ferma, se non talvolta recessiva.

Le più recenti sentenze della Corte costituzionale, aggiungendo nuove tessere al mosaico, ne restituiscono ancora un’immagine contraddittoria ed in definitiva opaca. Chiamata a pronunciarsi sull’abrogazione di un premio economico volto a disincentivare l’esonero dei controllori di volo verso l’Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV)²¹, la Corte costituzionale, nella [pronuncia n. 169 del 2022](#), riconosce la lesione del legittimo affidamento dei militari che non hanno lasciato i ruoli delle Armi di appartenenza. Tuttavia, la Corte, da un lato, giunge alla perentoria affermazione che «la norma censurata, a fronte di una *ratio* incentivante, quale quella che viene in rilievo nella specie, [violi] il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale», dall’altro, si affretta a ridimensionarne la portata, ricordando, nell’inciso immediatamente successivo, che «diverso problema è quello riferibile alle modifiche nell’ambito di un rapporto di durata come quello previdenziale, in quanto la norma in questione riguarda solo un premio da erogarsi *una tantum*»²².

costituzionale e delle Corti sovranazionali, cit., 583 ss., per il quale (p. 599) tale orientamento « tradisce, da un lato la difficoltà della stessa Corte costituzionale nel riuscire ad individuare un più circoscritto riferimento costituzionale del principio in parola e, dall’altro, è indice di come l’intera materia dell’affidamento legittimo e la sua importanza fossero sottostimate dalla Consulta, al punto da predicarne una tutela eventuale ed agganciata alla lesione di altri principi».

¹⁸ Sulla pronuncia v. P. CARNEVALE, “... *Al fuggir di giovinezza... nel doman s’ha più certezza*” (*Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale*), in *Giur. cost.*, 1999, 3643 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte costituzionale decide... su che cosa decidere: qualche osservazione su una sentenza in parte “didattica” e in parte “evasiva”*, in *Foro it.*, 1999, I, 2457 ss.; A. CELOTTO, *Un importante riconoscimento del principio di “affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica”*, in *Mass. Giur. lav.*, 2000, 138 ss.; F. SORRENTINO, *Sui limiti della tutela costituzionale dell’affidamento*, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2004, 898 ss. In senso analogo, tra le molte, v., sentt. nn. [446 del 2002](#), [24 del 2009](#), [1 del 2011](#), [203 del 2016](#).

¹⁹ Così, P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento... cerca casa*, cit., 25.

²⁰ Sul «rischio della perdita di identità del sindacato della Corte» sul principio dell’affidamento, «assorbito e disciolto nell’oceano magmatico e poliforme del controllo di ragionevolezza», P. CARNEVALE, *Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3670; ID., *La tutela del legittimo affidamento... cerca casa*, cit., 28.

²¹ Art. 1, comma 261, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”, che ha disposto l’abrogazione, tra gli altri, dell’art. 2262, comma 3, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare).

²² [Sent. n. 169 del 2022](#), punti 12 e 13 del *Cons. in dir.* Similmente, v., [sent. n. 271 del 2011](#), in relazione alla lesione del legittimo affidamento dei dipendenti regionali sull’inclusione della tredicesima mensilità per la



Un inciso che, evocando il diverso esito che la pronuncia avrebbe potuto assumere se avesse avuto ad oggetto non una prestazione *una tantum*, ma una prestazione di durata, non fa che riportare il legittimo affidamento nel consueto limbo, caratterizzato da frequenti arresti e ripartenze.

Tuttavia, più che sul fronte dei rapporti di durata – terreno, del resto, di per sé insidioso, in quanto chiama in causa la categoria della “retroattività impropria”²³ – è su quello dei “legittimi” scopi che il legislatore potrebbe perseguire attraverso la normativa retroattiva²⁴ che arriva un significativo colpo alla tenuta della sicurezza dei rapporti giuridici.

Come noto, la Corte ha in varie occasioni ribadito che lo scrutinio sulle leggi ad effetti retroattivi imporrebbe «un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà»²⁵. In altri termini, parrebbe «richiesta non

determinazione dell’indennità quale incentivo alla risoluzione consensuale del rapporto, disposta dalla precedente normativa, in seguito sottoposta a modifica con efficacia retroattiva (art. 44, comma 2, della l. reg. Calabria 13 giugno 2008, n. 15).

²³ V., sulla nozione di *echte* e *unechte Rückwirkung*, la sent. BverG del 31 maggio 1960 (*BVerfGE* 7, 89); nonché, con qualche cambiamento terminologico, sentt. BverG del 14 maggio 1986 (*BVerfGE* 72, 200) – seguita da BverG 3 dicembre 1997 (*BVerfGE* 97, 67) e 5 febbraio 2002 (*BVerfGE* 105, 17) –, che parlano, rispettivamente, di “*Rückbewirkung von Rechtsfolgen*” e “*tatbestandliche Rückanknüpfung*”. Cfr. G. KISKER, *Die Rückwirkung von Gesetzen. Eine Untersuchung zum anglo-amerikanischen und deutschen Recht*, Tübingen, 1963, 54 ss.; J. ILIOPOULOS-STRANGAS, *Rückwirkung und Sofortwirkung von Gesetzen*, Baden-Baden, 1986, 39 ss. V., inoltre, F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970, 3 ss.; L. ANTONINI, *Manovra fiscale: proroga di termini di decorrenza scaduti. Retroattività irragionevole?*, in *Giur. cost.*, 1990, 1323 ss.; M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, cit., 1826 ss.; D.U. GALETTA, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell’esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell’attività del legislatore*, cit., 1899 ss.; C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, cit., *passim*, spec. 83 ss. e 120 ss. Un riferimento alle categorie della retroattività si rinviene nella [sent. n. 397 del 1994](#), in cui si afferma incidentalmente che «la sovrana volontà del legislatore nell’emanare dette leggi – sia che queste abbiano effetti meramente retrospettivi sia che di vera e propria retroattività si tratti – incontra una serie di limiti che la Corte ha da tempo individuato» (corsivo aggiunto). Sulla varietà delle «“forme” di retroattività legislative» e sul conseguente rischio di «“dissoluzione”» del concetto, v., ancora, C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, cit., 31 ss.

²⁴ Sulla propensione della Corte costituzionale a giustificare l’impiego di leggi retroattive «a condizione che vi fossero specifiche ragioni per adottarle» F.F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, in *Giur. it.*, 2019, 2244, in riferimento, in particolare, alla [sent. n. 274 del 2006](#). In argomento, cfr., inoltre, M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Seconda)*, in *Giur. it.*, 2007, 2089 ss.

²⁵ Così, [sent. n. 173 del 2016](#). Sulla riduzione delle categorie della «giurisprudenza liberale (“prevedibilità”, “certezza”, “sicurezza”, “irretroattività”) alla più ristretta esigenza della “non arbitrarietà” degli interventi», v. A. BARBERA, Art. 2, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli Ed.-Soc. Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 73 s.; cfr., altresì, A. CERRI, *L’eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Giuffrè, Milano, 1976, 62 ss.



già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo»²⁶. Cioché la ragionevolezza, da limite negativo alla legislazione – ovvero sia «condizione essenziale» posta alle norme retroattive, affinché non trasmodino in un «regolamento irrazionale»²⁷ –, subirebbe una trasfigurazione in obbligo positivo, che imporrebbe al legislatore, *ex ante*, una contrazione nella scelta dei fini discrezionalmente perseguibili e al Giudice costituzionale, *ex post*, un giudizio sulla meritevolezza costituzionale degli stessi, consentendogli di esercitare un sindacato sull'eccesso di potere legislativo, secondo un modello applicato in relazione a materie coperte da riserve di legge rafforzate o, sul fronte del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, attraversate da competenze finalistiche²⁸.

Benché in apparenza rassicurante, tale affermazione conferma limpidamente l'abbandono, da parte della Corte, di ogni residuo tentativo di ricostruire la retroattività come un disvalore in sé, da contenere entro limiti stringenti, promuovendola, piuttosto, al diverso ruolo di tecnica normativa sottoposta a talune condizioni di operatività²⁹.

Ebbene, nella [sent. n. 70 del 2024](#), che ha ad oggetto il disposto con cui si prevede l'applicazione retroattiva di nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo³⁰, la Corte "promuove", tra gli obiettivi della legislazione ad effetti retroattivi costituzionalmente apprezzabili, idonei a giustificare il sacrificio del legittimo affidamento, la modifica dell'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi quando queste ultime abbiano «prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità»³¹.

²⁶ Che la disciplina retroattiva debba essere fondata su una causa normativa adeguata è affermato dalla [sent. n. 92 del 2013](#) («la disposizione retroattiva, specie quando determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi "perfetti" che trovino la loro base in rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale – pubbliche o private che siano le parti contraenti – deve dunque essere assistita da una "causa" normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda "accettabilmente" penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso "contropartite" intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti»), richiamata dalle successive nn. [34 del 2015](#), [203 del 2016](#), nonché, già in precedenza, meno nitidamente, dalla [n. 349 del 1985](#), che evoca "inderogabili esigenze".

²⁷ Sentt. nn. [264 del 2005](#), [234 del 2007](#), [206](#) e [236 del 2009](#), [302 del 2010](#).

²⁸ V. G. GUZZETTA-F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, V ed., Giappichelli, Torino, 2022, 506 s. In relazione al sindacato teleologico e funzionale sugli interventi legislativi statali adottati in esercizio delle competenze finalistiche di cui all'art. 117, comma 2, Cost., v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2022, 183 ss.

²⁹ Evidenzia il rischio che «dal divieto di retroattività (e le sue deroghe possibili)» si sia approdati «al principio di retroattività (e i suoi eventuali limiti)» A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, cit., 460; C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, cit., 100 ss.

³⁰ Art. 1, comma 257, secondo periodo, della l. n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

³¹ Come osserva M. FIORILLO, *Il legislatore retroattivo*, cit., p. 757, nelle Carte costituzionali delle democrazie liberali «la certezza e sicurezza dei rapporti sembrano cedere il passo in più punti a principi divergenti, quali il rinnovamento dell'ordinamento e l'affermazione di principi di giustizia ed equità»; analogamente, già, M. CORSALE,



In tal modo, la Corte costituzionale evocando, ancora una volta, la «natura “riparatrice”»³² della norma retroattiva riedita un argomento già accolto in pronunce, anche risalenti³³, quello della “funzione di giustizia”³⁴ esercitabile dal legislatore “retrospettivo”³⁵, e ne rafforza vistosamente la portata³⁶.

Ne scaturisce, in definitiva, il riconoscimento – o meglio, il consolidamento – in capo al legislatore di una sorta di generale potere di “annullamento in autotutela” delle proprie leggi³⁷.

D'altronde, non può farsi a meno di sottolineare come le più varie esigenze di giustizia sociale abbiano storicamente rappresentato la leva più frequentemente invocata dal legislatore per giustificare l'affermata necessità di applicazione «rispetto al passato»³⁸ delle leggi, facendo del principio di irretroattività (o meglio, delle eccezioni ad esso) il perno della lacerante tensione tra esigenze di conservazione dello *status quo* e istanze di progresso³⁹. Leva che, d'altra parte, la stessa Corte costituzionale ha applicato in prima persona, riconoscendo casi di retroattività costituzionalmente imposta, in cui la proiezione nel passato dell'efficacia della legge risulterebbe necessitata proprio per realizzare interessi costituzionali⁴⁰.

Certezza del diritto e crisi di legittimità, II ed., Milano, 1979, 29 ss.; *Id.*, *Certezza del diritto, I) Profili teorici*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, 5, per il quale non sorprende che, negli anni '60 e '70 del secolo scorso, in occasione di grandi trasformazioni economiche e sociali «le proposte più innovative di politica del diritto abbiano esplicitamente svalutato la certezza»; A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, cit., 456 ss.

³² [Sent. n. 108 del 2019](#) (punto 6. del *Cons. in dir.*), su cui cfr. V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019 Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC*, 4/2019, 127 ss.; F.F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, cit., 2237 ss.; sia, infine, consentito il rinvio a S. MABELLINI, *La retroattività “riparatrice”, ovvero ... si preannuncia un nuovo fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU in tema di legislazione retroattiva?*, in *Giur. cost.*, 2019, 1937 ss.

³³ V. sentt. nn. [56 del 1989](#), [432 del 1989](#), [108 del 2019](#).

³⁴ La [sent. n. 56 del 1989](#) evoca «un canone di giustizia distributiva» (punto 2.3 del *Cons. in dir.*).

³⁵ Per questa espressione, R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale, Art. 10-15*, cit., 156 ss.; F. SATTÀ, *Irretroattività degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Treccani, Roma, 1989, 1.

³⁶ [Sent. n. 108 del 2019](#).

³⁷ Una tale prospettiva è anticipata già nella [sent. n. 108 del 2019](#).

³⁸ L'espressione, che si vuole contrapporre a «“efficacia nel passato” (che non avrebbe senso)» è di G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 73.

³⁹ Cfr. A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. cost.*, 1975, 517 ss.; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990, 57 ss.; M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Seconda)*, cit., 2089 ss.

⁴⁰ Tralasciando il principio della retroattività della *lex mitior* (tra le altre, v. sentt. nn. [393 del 2006](#); [72](#) e [215 del 2008](#); [236 del 2011](#); [230 del 2012](#)), la cui operatività è, a sua volta, ricollegata al principio di ragionevolezza, v., in relazione ai casi di retroattività “necessaria”, fondati sul rispetto del principio di eguaglianza, le sentt. nn. [137](#) e [199 del 1986](#), nonché, più recentemente, [n. 18 del 2019](#). Cfr., in argomento, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit., 98; inoltre, sottolinea A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, cit., 462 che, «come in un mondo capovolto», «se l'efficacia della legge nel tempo risponde alla



Non che, quella della “retroattività riparatrice”, possa considerarsi una categoria affatto estranea al nostro ordinamento, né tantomeno si può affermare che sia stata coniata dalla giurisprudenza costituzionale italiana. Basti ricordare, incidentalmente, che la Corte di Giustizia ha in passato mostrato indulgenza nei confronti dell’adeguamento retroattivo da parte dello Stato membro alle direttive dell’Unione europea, ritenendola una idonea modalità di riparazione a fronte del ritardo nella trasposizione interna della normativa sovranazionale⁴¹. In tal caso, tuttavia, la retroattività degli atti interni di attuazione – comunque non esente da problematiche – avrebbe potuto considerarsi giustificabile a condizione di comportare l’assunzione di obblighi in capo allo Stato inadempiente⁴²; mentre, nella situazione ora in esame, con un capovolgimento di prospettiva, la riparazione del danno inferto alla collettività dalla normativa (in seguito giudicata dallo stesso legislatore) “iniqua”, graverebbe su una specifica categoria di soggetti privati, giustificandone la compressione retroattiva delle posizioni giuridiche soggettive⁴³.

logica del bilanciamento caso per caso, la nuova disciplina può risultare irragionevole o lesiva di interessi costituzionalmente rilevanti proprio perché non ne è prevista l’applicabilità anche a situazioni pregresse». In ogni modo, è piuttosto ricorrente nella giurisprudenza costituzionale l’affermazione per la quale il tempo rappresenti un valido fattore discretivo di situazioni analoghe (v., sentt. nn. [109 del 1971](#), [57 del 1973](#), [69](#) e [92 del 1975](#), [63](#) e [138 del 1977](#), [65](#) e [138 del 1979](#), [122 del 1980](#)). Nella [sent. n. 138 del 1979](#), ad esempio, si afferma che «non può contrastare con il principio di uguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, perché lo stesso fluire di questo costituisce di per sé un elemento diversificatore in rapporto a situazioni concernenti sia gli stessi soggetti come gli altri componenti dell’aggregato sociale». Cfr. L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983*, in AA.VV., *In onore di Vezio Crisafulli, I, Scritti su La giustizia costituzionale*, CEDAM, Padova, 1985, 605 ss. Tuttavia, sul “Gleichheitssatz als zentrale Rechtsgrundlage der Rechtskontinuität”, v. A. LEISNER, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2002, 199 ss.

⁴¹ Ci si riferisce alle sentenze [Maso](#) del 10 luglio 1997, causa C-373/95 e [Bonifaci/Berto](#) del 10 luglio 1997, cause C-94/95, (sui cui cfr. M. BALBONI, *Diritto al risarcimento e adeguamento retroattivo alle direttive non (correttamente) attuate*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, 868 ss.), nonché, con analoghe conclusioni, [sentenza Gozza](#) del 3 ottobre 2000, causa C-371/97.

⁴² V. M. BALBONI, *Diritto al risarcimento e adeguamento retroattivo alle direttive non (correttamente) attuate*, cit., 868 ss.

⁴³ Sull’affermazione nell’Unione europea di un principio generale di tutela del legittimo affidamento, v., S. ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della Pubblica amministrazione*, cit., 235 ss.; M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento. Tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2008, *passim*, spec. 29 ss.; S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012, 51 ss.; A. GIGLI, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, cit., 2016, 44 ss.; C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, cit., 247 ss. Sulla connessione tra certezza del diritto e principio di affidamento legittimo nell’Unione europea, v., G. ALPA, *La certezza del diritto nell’età dell’incertezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 56 ss.; G.F. FERRARI, *Affidamento e certezza del diritto: la prospettiva comparata*, in *DPCE*, 2022, 393 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio della certezza del diritto nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *DPCE*, 2023, 412 ss.



2. La modulazione del legittimo affidamento, tra “meritevolezza”...

La Corte, nell’ammettere tale intervento ad effetti retroattivi, chiama in causa, viepiù, l’argomento dell’intensità di tutela dell’affidamento, la quale potrebbe essere variamente modulata in ragione del «grado di meritevolezza» da rapportare al caso concreto, influenzando, pertanto, «il risultato dell’operazione di bilanciamento con gli interessi costituzionali antagonisti pure costituzionalmente protetti»⁴⁴. Nel caso di specie, se ne dovrebbe concludere che l’affidamento dei fruitori abusivi di beni pubblici – sui quali siano stati realizzati manufatti inamovibili – possa essere considerato di per sé recessivo, tanto più in quanto gli interessi antagonisti si identificano con la valorizzazione dei beni demaniali, la tutela del paesaggio e dell’ambiente marino. Non è il caso di entrare sulla eventuale condivisibilità delle ragioni politiche o etiche che abbiano mosso all’azione – o meglio, alla “retro-azione” – il legislatore, il quale sembra apprezzabilmente diretto ad eliminare una «evidente sperequazione», correggendo l’“iniquo” risultato derivante dalla previsione dell’obbligo, per costoro, di pagare indennizzi di importo equivalente a quello previsto per condotte meno gravi. Tuttavia, il fatto che tale correzione intervenga *retrospettivamente*⁴⁵, accreditando, quale funzione del legislatore attuale, quella di riparazione delle “iniquità” derivanti dal previgente assetto normativo deciso dal legislatore del passato, giustifica qualche riserva. Difatti si ammette che, poiché il disvalore del comportamento tenuto dal singolo è considerato con maggiore severità dal legislatore attuale – in quanto si è apprezzabilmente evoluta la percezione sociale di beni quali l’ambiente e il paesaggio⁴⁶ –, quel comportamento possa essere sottoposto, ora per allora, ad un trattamento peggiorativo.

⁴⁴ [Sent. n. 70 del 2024](#), punto 9 del *Cons. in dir.* Evoca il «grado di meritevolezza dell’affidamento» già la [sent. n. 108 del 2016](#), su cui v. F. FERRARI, *Variazioni sul parametro del legittimo affidamento (in tempi di crisi economica): spunti ricostruttivi a partire da Corte cost. 108/2016*, [cit.](#); F.F. PAGANO, *Disposizioni di natura incentivante e meritevolezza dell’affidamento ingenerato dal legislatore (osservazioni a margine di Corte costituzionale n. 108 del 2016*, in [Rivista AIC](#), 2/2017, 1 ss. Sulla retroattività legislativa nell’ottica del bilanciamento tra interessi in tensione, v., da ultima, C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, cit., *passim*, 61 ss. e 145 ss.

⁴⁵ Come evidenziato in dottrina, «[i]n realtà, le norme retroattive non disciplinano fattispecie e situazioni giuridiche del passato, ma fatti e situazioni prodotte nel passato in relazione a una regolamentazione diversa o opposta, efficace però solo per il futuro» M. FIORILLO, *Il legislatore retroattivo*, cit., 752. V., altresì, F. SATTÀ, *Irretroattività degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Treccani, Roma, 1989, 1, per il quale in relazione a conseguenze giuridiche espresse da fatti già verificatisi nel passato il legislatore può disporre, «con atti normativi rivolti sì ad operare nel futuro, ma con riferimento a fatti insorti sotto il vigore della normativa precedente, anziché ai fatti che si realizzeranno solo nel futuro»; nonché già G. PACE, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, cit., 135 ss.

⁴⁶ Cfr. G. PACE, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, cit., 188 s., per il quale «mutando le esigenze sociali muta anche il diritto, ma non perciò il diritto nuovo può dirsi – fuori del suo tempo – migliore del precedente: è migliore solo nel suo tempo; ma per il passato è da ritenere migliore nil diritto anteriore».



Ebbene, non può farsi a meno di sottolineare che l'“iniquità” che il legislatore assume di sanare – quasi surrogandosi al Giudice costituzionale⁴⁷ – è tale sulla base della valutazione discrezionale effettuata dalla maggioranza politica del momento⁴⁸.

Cosicché, è il caso di chiedersi se sia pienamente rispondente all'applicazione del principio democratico una correzione di rotta che avvenga nelle forme di una ri-valutazione retrospettiva, o meglio «retrovalutazione»⁴⁹, in attuazione dell'indirizzo politico attuale, dell'assetto giuridico deciso dalla precedente maggioranza politica⁵⁰. Senza contare, per inciso, che la legge retroattiva non pare affatto ignorare i suoi destinatari⁵¹, i quali, nel caso di specie, avrebbero beneficiato dell'“iniqua” regolazione disposta dal legislatore del passato⁵²; con

⁴⁷ Che si faccia gravare sulla legislazione esigenze tradizionalmente reclamate nei confronti della giurisprudenza è sottolineato da M. GIGANTE, *Il principio di affidamento e la sua tutela nei confronti della pubblica amministrazione. Dell'albero e del ramo*, cit., 438.

⁴⁸ Diversamente, F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali*, cit., 595, per il quale il principio di affidamento «non potrà considerarsi leso qualora l'intervento legislativo retroattivo sacrifichi posizioni di vantaggio già acquisite al fine di porre rimedio a leggi che si siano rivelate non rispondenti a principi costituzionali che necessitano, quindi, di essere restaurati attraverso il sacrificio delle predette posizioni».

⁴⁹ Così, G. PACE, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, cit., 143, per il quale «la possibilità di una retroazione della efficacia della norma si spiega solo in rapporto alla funzione della valutazione giuridica». Come evidenzia (p. 135), inoltre, l'A., posta la funzione di valutazione della norma giuridica, «la retroattività della legge così intesa, consiste in una *valutazione giuridica del passato*», o meglio, «la *valutazione retroattiva* viene a consistere in una *nuova e diversa* valutazione che si sostituisce a quella originaria, cioè in una *ri valutazione giuridica*».

⁵⁰ Sulla «parziale deroga al tradizionale principio democratico-rappresentativo della pari legittimazione *omnis tempore* di ciascuna maggioranza politica»: M. GIGANTE, *Il principio di affidamento e la sua tutela nei confronti della pubblica amministrazione. Dell'albero e del ramo*, cit., 438. Sul legame tra principio di irretroattività e forma di stato e sul «carattere non assoluto, ma storicamente determinato, della regola che vuole le norme giuridiche dotate di un'efficacia rivolta soltanto al futuro» R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, cit., 57 ss.; nonché R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, Art. 10-15, cit., 156 ss. Evidenziano, inoltre, il legame tra l'instabilità normativa e l'assetto della forma di governo, improntata su un modello competitivo, F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali*, cit., 586 s.; E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, *passim*, 13 ss. e 257 ss.; N. LUPO, «Populismo legislativo?»: *continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Rag. prat.*, 2019, 251 ss.

⁵¹ Problematicamente, sul punto, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, 54 nt. 80, pur non traendone argomento per affermare un divieto costituzionale di retroattività delle leggi. In senso critico, G. GROTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit., 101, per il quale «la “determinatezza” o la “enumerabilità” dei casi passati può essere (e frequentemente lo è) difficile né più né meno di quanto lo è per i casi futuri»; nonché, S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza, e i limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, cit., 1972, 1257 ss. In argomento, v., altresì, M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, II ed., Giuffrè, Milano, 1979, 41 ss.

⁵² V. A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, cit., 457 ss., che sottolinea (pag. 464) come «l'insidiosità di una legge innovativa che opera retroattivamente» sta nel fatto che «perché tutto ciò che è



buona pace del principio di separazione delle funzioni tra “disporre” e “provvedere”⁵³. Tutt’altro che idoneo a dissipare le perplessità sarebbe, per di più, l’argomento che tale rivisitazione dell’“iniquo” assetto normativo passato possa annoverarsi tra i “motivi imperativi di interesse generale” – frequentemente richiamati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo –, che giustificerebbero la legislazione retroattiva e la cui identificazione, stando alla Corte costituzionale, sarebbe, almeno in parte, «compito» e «onere» dei singoli Stati, essendo, questi ultimi, «nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l’altro, degli interessi che sono alla base dell’esercizio del potere legislativo»⁵⁴. Sennonché, già a colpo d’occhio, non può non risaltare l’«asimmetria percettiva»⁵⁵ che contrassegna le posizioni rispettivamente tenute, in relazione alla legislazione retroattiva, dalle due Corti negli ultimi decenni e che ha registrato emblematici punti di emersione nei tormentati casi del personale ATA e delle cc.dd. “pensioni svizzere”⁵⁶.

accaduto è conosciuto, davvero irresistibile è la tentazione di modellarlo diversamente, riportando indietro le lancette dell’orologio».

⁵³ Su cui, cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 947 ss.; A. D’ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2018, 66 s.

⁵⁴ [Sent. n. 46 del 2021](#), riprendendo le precedenti nn. [311 del 2009](#), [1 del 2011](#), [15 del 2012](#), [78](#) e [156 del 2014](#). Sulla logica del “margine di apprezzamento” in relazione alle pronunce sulle normative ad effetti retroattivi, C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, cit., 230 ss., che evidenzia (p. 197) il passaggio della Corte Edu da una interpretazione «particolarmente severa» dei motivi imperativi di interesse generale a una nozione «maggiormente “elastica”».

⁵⁵ Così, M. BIGNAMI, *La Corte EDU e le leggi retroattive*, in C. Padula (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell’ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 54. Evidenziano l’«asimmetria prospettica» delle due Corti, P. CARNEVALE-G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, cit.

⁵⁶ Quanto al “personale ATA”, con la [sent. n. 234 del 2007](#) e le ordd. nn. [400 del 2007](#) e [212 del 2008](#), la Corte costituzionale ha dichiarato, rispettivamente, non fondate e manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell’art. 1, comma 218, della l. n. 266 del 2005, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2006”, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 Cost., in relazione all’inquadramento stipendiale nei ruoli statali del personale ATA. Chiamata nuovamente a pronunciarsi in relazione al parametro offerto dall’art. 117, comma 1, Cost., la Corte ha escluso il contrasto fra la norma impugnata e l’art. 6 della CEDU: [sent. n. 311 del 2009](#), su cui, cfr. R. DICKMANN, *La legge d’interpretazione autentica viola il diritto al giusto processo di cui all’art. 6 della CEDU?*, in [federalismi.it](#), 24/2009; M. MASSA, *La “sostanza” della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giur. cost.*, 2009, 4679 ss.; A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, nel [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2009, 1 e ss. Alla decisione della Corte costituzionale italiana segue, però, l’opposta pronuncia adottata dalla Corte di Strasburgo (sentenza del 7 giugno 2011, [causa Agrati e altri c. Italia](#)). Cfr., S. FOÀ, *Un conflitto di interpretazione tra Corte costituzionale e Corte Europea dei Diritti dell’Uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale*, in [federalismi.it](#), 15/2011; M. MASSA, *Il caso Agrati: Corte europea c. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in *Quad. cost.*, 2011, 706 ss.; A. RUGGERI, *Il caso Agrati: ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d’interpretazione autentica e domani?*, in *Quad. cost.*, 2011, 709 ss.; nonché M. BIGNAMI, *La Corte EDU e le leggi retroattive*, cit., 51 ss.; G. LAVAGNA, *L’interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale. Da persistente causa di contrasto ad ipotetico dialogo tra Corte costituzionale*



A tacer d'altro, nel sistema convenzionale, il sindacato sulla retroattività delle leggi – pur prevalentemente incentrato, come noto, sull'esigenza di tutela dell'equo processo⁵⁷ – non disconosce il rilievo dell'ulteriore parametro offerto dall'art. 1 del Prot. n. 1, il quale tutela il diritto di ogni persona fisica o giuridica al rispetto dei propri beni, espandendosi finanche alle (mere) aspettative legittime di diritti, purché assistite da base sufficientemente riconosciuta

e Corte EDU, in [Nomos](#), 2/2020, 24 ss.; D. ZANONI, *Retroattività ed interpretazione autentica nel gioco del bilanciamento tra le Corti*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 312 ss.

Quanto alle cc.dd. “pensioni svizzere”, in relazione alla determinazione del trattamento pensionistico spettante ai cittadini italiani che, prestata un'attività lavorativa in Svizzera, avessero trasferito i relativi contributi previdenziali in Italia, la Corte costituzionale ha escluso il contrasto della norma impugnata (il comma 777 dell'art. 1 l. n. 296 del 2006) dapprima con gli artt. 3, 35 e 38 Cost. ([sent. n. 172 del 2008](#)), poi con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6, § 1, della CEDU, come interpretato dalla sent. della Corte di Strasburgo del 31 maggio 2011, [causa Maggio e altri c. Italia](#) (sent. n. 264 del 2012, cui ha fatto seguito l'ord. n. 10 del 2014). Tuttavia, a seguito della sent. del 15 aprile 2014, [causa Stefanetti e altri c. Italia](#), con cui la Corte EDU ha accertato che la norma del 2006 avrebbe provocato un sacrificio eccessivo, e ingiustificato per le sue dimensioni, del diritto pensionistico dei ricorrenti, in violazione, in questo caso, dell'art. 1, Prot. n. 1, la Corte costituzionale è stata chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla medesima questione. Secondo la Corte, che conclude per l'inammissibilità ([sent. n. 166 del 2017](#)), «l'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di ridicibilità delle “pensioni svizzere” (...), come pure l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto lesso, [sarebbero] comunque necessarie, ma [presupporrebbero], evidentemente, la scelta tra una pluralità di soluzioni rimessa, come tale, alla discrezionalità del legislatore». Cfr., A. VALENTINO, *Ancora sulle leggi d'interpretazione autentica: il contrasto tra Corte di Strasburgo e Corte costituzionale sulle cc.dd. “pensioni svizzere”*, in *Osservatorio AIC*, settembre 2013; C. MASCIOTTA, *Leggi interpretative e rigidità degli strumenti decisionali della Corte costituzionale: quali prospettive nella vicenda delle “pensioni svizzere”?*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2017, 1 ss.; E. ROCCHINI, *“Pensioni svizzere”: inammissibilità, ma con monito al legislatore*, in *Giur. cost.*, 2017, 1542 ss.; P. MASALA, *Strasburgo vista da Roma: il valore della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in [federalismi.it](#), 1/2023, 114 ss.

⁵⁷ Sulla «torsione giurisdizionalista» come «conseguenza dell'entrata del giudice europeo» nel terreno della salvaguardia del principio del legittimo affidamento, v. P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento... cerca casa*, cit., 21; P. CARNEVALE-G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, cit. V., inoltre, F. BILANCIA, *leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. cost.*, 2012, 4235 ss.; R. CAPONI, *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali v. limiti processuali nel dialogo tra le corti*, in *Giur. cost.*, 2012, 4232 ss.; C. PINELLI, *“Valutazione sistematica” versus “valutazione parcellizzata”: un paragone con la Corte di Strasburgo*, in *Giur. cost.*, 2012, 4228 ss.; A. VALENTINO, *Il principio d'irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in [Rivista AIC](#), 3/2012, 9 ss.; A. GIGLI, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, cit., 69 ss.; C. DI MARTINO, *Il legittimo affidamento nel bilanciamento della Corte costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'Uomo in materia di retroattività legislativa*, in C. Padula (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, cit., 185 ss.; ID., *La retroattività legislativa*, cit., 187 ss.; A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, cit., 449 ss.; ID., *Retroattività legislativa e materia civile: Corte costituzionale e Corte EDU parlano la stessa lingua?*, in *Giur. cost.*, 2018, 174 ss.



dal diritto interno⁵⁸. Basti pensare alla sent. [Agrati e altri c. Italia](#)⁵⁹. Inoltre, nella prospettiva accolta dalla Corte Edu, i «motivi imperativi di interesse generale» sono essenzialmente riconducibili a «ragioni storiche epocali, come nel caso della riunificazione tedesca»⁶⁰, ovvero – come ancora di recente ricordato⁶¹ – ad una «“imperfezione” tecnica» della legge che giustifichi l’adozione di una legge retroattiva atta a «ristabilire un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore»⁶².

Una prospettiva non esattamente coincidente con quella – ben più «indulgente»⁶³ – fatta propria dalla Corte costituzionale. In effetti, nessuna delle circostanze evocate ricorre nel caso di specie.

Non si tratta, infatti, di risolvere un’incertezza interpretativa⁶⁴, come ammette, d’altronde, la stessa Corte costituzionale. La quale, per un verso, esclude il carattere di legge di

⁵⁸ Cfr., C. DI MARTINO, [Leggi retroattive di contenimento della spesa pubblica e giusto processo \(a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2018\)](#), in questa [Rivista](#), 2018/l, 318 ss.; ID., [La retroattività legislativa](#), cit., 202 ss. V., tra le altre, sentt. Corte EDU, del 12 luglio 2001, [causa Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germania](#), §§ 82 e 83, e del 6 ottobre 2006, [causa Maurice c. Francia](#), § 63.

⁵⁹ V., *supra*, nt. 56.

⁶⁰ Caso [Forrer-Niederthal c. Germania](#), sent. del 20 febbraio 2003, richiamato dalla sent. [Corte cost. n. 311 del 2009](#).

⁶¹ Nella [sent. n. 145 del 2022](#) la Corte costituzionale ricorda tra «le condizioni che, in taluni casi, hanno indotto la Corte EDU a ritenere legittimi interventi legislativi retroattivi», «situazioni in cui i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, [National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito](#), paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l’ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, [OGIS-Institut Stanislas, OGEc Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia](#), paragrafo 69)», e perviene alla conclusione che «il testo della legge su cui interviene la disposizione fittiziamente interpretativa, seppure risalente, non presentava imperfezioni tecniche macroscopiche, né dava luogo a significative sperequazioni, che avrebbero potuto giustificare un intervento retroattivo del legislatore, come questa Corte ha altrove rilevato ([sent. n. 46 del 2021](#))». Rileva «l’associata severità verso il legislatore» della Corte costituzionale e della Corte EDU, che emergerebbe nella pronuncia P. MASALA, [Leggi retroattive con finalità di stabilizzazione finanziaria e limiti alla loro ammissibilità: convergenze con la Corte EDU nella più recente giurisprudenza costituzionale \(in margine alla sentenza n. 145 del 2022\)](#), in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2023, 251. Sui motivi imperativi di interesse generale nella giurisprudenza di Strasburgo, v., inoltre, C. DI MARTINO, [La retroattività legislativa](#), cit., 194 ss.

⁶² Così, ancora, la sent. [Corte cost. n. 311 del 2009](#) (punto 8, *Cons. in dir.*); v. S. FOÀ, [cit.](#), 8 ss.; F. BILANCIA, [Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti](#), in [Giur. cost.](#), 2012, 4237.

⁶³ Così, F. BILANCIA, [Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti](#), in [Giur. cost.](#), 2012, 4237.

⁶⁴ Sull’inidoneità di una disciplina normativa oggetto di un contrasto esegetico a fondare il legittimo affidamento, v. P. CARNEVALE, [I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell’ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria](#), cit., 1947 ss.



interpretazione autentica dell'intervento normativo⁶⁵ e, per l'altro, ne conferma la portata innovativa⁶⁶. Né l'imperatività dell'intervento retroattivo potrebbe trarsi dalla finalità di riparazione del danno ambientale. Infatti, l'«efficacia a ritroso»⁶⁷ disposta dalla norma non può che arrestarsi al campo dei rapporti giuridici, in quanto – essendo impercorribile la via del ripristino o del recupero dello stato dei luoghi, come si deduce dall'inamovibilità dei manufatti abusivamente realizzati – il bene ambientale risulta ormai irreparabilmente compromesso. Né, del resto, la finalità di tutela ambientale potrebbe bastare, in sé e per sé, a integrare un valido motivo imperativo di interesse generale, idoneo a legittimare interventi normativi ad efficacia retroattiva, nonostante si registri una qualche incidentale apertura in questo senso nella giurisprudenza costituzionale⁶⁸.

3. ... e “non imprevedibile” instabilità

Giustifica qualche ulteriore perplessità, inoltre, l'attenuazione del legittimo affidamento che si fa derivare dalla non imprevedibilità della nuova regolazione normativa⁶⁹. Non

⁶⁵ Cfr., sulle leggi di interpretazione autentica, G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Giuffrè, Milano, 1997; ID., *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in A. Anzon (a cura di), *Leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Giappichelli, Torino, 2001, 17 ss.; A. ANZON, *L'interpretazione autentica legislativa tra controllo di costituzionalità ed evoluzione del ruolo del giudice*, ivi, 1 ss.; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁶⁶ Infatti, come sottolinea la Corte (punto 7.2. del *Cons. in dir.*), posto che «[s]econdo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge (...) requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già appartenenti a quelli riconducibili alla previsione interpretata (da ultimo, [sentenza n. 4 del 2024](#); nello stesso senso, sentenze [n. 73 del 2017](#), [n. 132 del 2016](#) e [n. 314 del 2013](#))», nel caso di specie, la regola introdotta, imponendo il riferimento al valore di mercato, «non rientra in alcuna delle possibili varianti di senso» della disposizione interpretata.

⁶⁷ ... per riprendere l'espressione usata nella [sent. n. 145 del 2022](#).

⁶⁸ Ci si riferisce alla [sent. n. 46 del 2021](#), nella quale, riprendendo la precedente [sent. n. 78 del 2012](#), si legge che «il legislatore, «può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale”, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», con la conseguenza che la norma censurata troverebbe «congrua giustificazione (...) nella finalità di tutelare il mercato e l'ambiente, preservando anche la tenuta dei bilanci dei Comuni; obiettivi questi che ben possono qualificarsi come “motivi imperativi d'interesse generale”».

⁶⁹ Indice che rappresenta, per la Corte costituzionale, una delle cause di esclusione del legittimo affidamento, come pedagogicamente illustrato nella di poco precedente [sent. n. 169 del 2022](#): «Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima sull'affidamento, costituiscono indici rilevatori «il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze [n. 89 del 2018](#), [n. 250 del 2017](#), [n. 108 del 2016](#), [n. 216](#) e [n. 56 del 2015](#)), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva



imprevedibilità che dovrebbe trarsi dalla constatazione di un processo «in corso da diversi decenni» contrassegnato da una consistente maggiorazione dei canoni di concessione in relazione all'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo⁷⁰. In altre parole, ad avviso della Corte, il complessivo cambiamento dell'assetto normativo registratosi sull'uso dei beni pubblici demaniali avrebbe reso "prevedibile" la modifica retroattiva degli indennizzi e impedito il formarsi di un legittimo affidamento⁷¹. Tuttavia, una cosa è ammettere che la stabilizzazione nel tempo possa, in qualche misura, condizionare le aspettative che maturano in relazione ad un rapporto di durata, il cui «consolidamento definitivo è necessariamente proiettato nel futuro»⁷², altro è sostenere che essa connoti ontologicamente il legittimo affidamento. Il quale, al contrario, piuttosto che essere condizionato dalle successive tendenze normative, più o meno confermatrice⁷³, dovrebbe scaturire «sulla base delle condizioni presenti nell'ordinamento in un determinato momento storico»⁷⁴.

Senza contare che l'assunto per il quale la fiducia nella permanenza della legge nel tempo si dovrebbe consolidare, quasi che la legge necessiti di «periodiche conferme», pare non considerare che l'efficacia della legge si determina con la sua entrata in vigore⁷⁵. Cioché

originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze [n. 16 del 2017](#) e [n. 160 del 2013](#)); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare, [sentenza n. 108 del 2016](#))». Cfr. C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, cit., 145 ss.

⁷⁰ [Sent. n. 302 del 2010](#), ripresa dalla [n. 29 del 2017](#).

⁷¹ In passato la Corte ha varie volte ribadito che la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio necessita di un consolidamento. V., tra le altre, le sentt. nn. [206](#) e [236 del 2009](#), [116 del 2012](#), [56 del 2015](#), [89 del 2018](#). Cfr. C. DI MARTINO, *Il legittimo affidamento nel bilanciamento della Corte costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di retroattività legislativa*, in C. Padula (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, cit., 196 ss.; ID., *La retroattività legislativa*, cit., 164 ss. Evidenza «dissonanze» tra certezza del diritto e legittimo affidamento nella dimensione europea, M. ZINZI, *L'affidamento legittimo nelle esperienze giuridiche contemporanee*, cit., 47 ss.

⁷² Così, F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali*, cit., 590.

⁷³ Rinviene, invece, nel «processo di consolidamento» un fattore caratterizzante il legittimo affidamento, di modo che «l'affidamento guarda al "passato" perché esso possa proiettare un qualche suo riflesso nel "futuro"» P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, III, Napoli, 2012, 1948 s., pur individuando alcune «ipotesi di affidamento "ad effetto istantaneo"»; ad avviso dell'A. (p. 1945), quindi, «la stabilità dei rapporti giuridici è, per l'affidamento, *esigenza da salvaguardare* e, al contempo, *presupposto per la tutela*: la pretesa alla stabilità suppone una stabilità già raggiunta o, in altri termini, cela, in un certo senso, una *pretesa alla perduranza della stabilità*».

⁷⁴ ... per riprendere l'espressione utilizzata nella [pronuncia n. 211 del 1997](#).

⁷⁵ In questi termini, A. PACE, *Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lex posterior sibbene negli autovincoli della lex anterior*, in ID., *Per la Costituzione. Scritti scelti, I*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 350 (già pubblicata in *Giur. cost.*, 2012, 3734 ss.).



sembra «fuor d'opera pretendere che la sua efficacia debba essere "consolidata" da altri atti o fatti perché essa possa determinare un legittimo affidamento»⁷⁶.

Tanto più che l'instabilità e la precarietà – ovvero sia i repentini capovolgimenti di fronte, praticati o meramente annunciati⁷⁷ – rappresentano la cifra degli attuali sistemi giuridici⁷⁸.

L'impressione che se ne trae è che, su questa strada, il principio della certezza del diritto⁷⁹, dal quale il principio del legittimo affidamento viene fatto derivare a mo' di corollario, o

⁷⁶ Così, ancora, A. PACE, *Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lex posterior sibbene negli autovincoli della lex anterior*, cit., 350 s. V., inoltre, F. FERRARI, *Variazioni sul parametro del legittimo affidamento (in tempi di crisi economica): spunti ricostruttivi a partire da Corte cost. 108/2016*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 settembre 2016, 3, per il quale si profila «un rapporto di proporzionalità diretta tra il passare del tempo e il rafforzamento dell'affidamento».

⁷⁷ Come rileva G. GROTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, cit., 39, «non si sa bene se meriti maggior tutela la fiducia di chi prende *au pied de la lettre* la provvisorietà, o quella di chi, invece, fa i propri conti sulla base dell'esperienza, sull'inerzia del legislatore».

⁷⁸ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto, II) Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988, 7; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, cit., 50 s., il quale sottolinea che «la certezza del diritto si presenta però anche come una cartina di tornasole, perché serve a valutare il grado di evoluzione di un sistema giuridico, il livello dei rapporti tra l'individuo e l'autorità pubblica, il ruolo del giudice, la prevedibilità dell'interpretazione della legge, ma serve anche a controllare la "gestione giuridica del tempo", a vagliare la stabilità della norma giuridica e pure la sua qualità in termini di chiarezza, leggibilità e intellegibilità»; E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., *passim*, spec. 3 ss. e 257 ss.; N. LUPO, *"Populismo legislativo?": continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, cit., 251 ss. In particolare, come rileva E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., 21, negli ordinamenti contemporanei «le norme di una legge non sono fatte per durare ma per essere consumate e poi sostituite da disposizioni più efficaci. Un uso delle leggi che diviene in determinati momenti vero e proprio "consumo"», determinando (p. 22 s.) la «"precarizzazione"» e l'accelerato «"invecchiamento"» della normazione in risposta ad «una realtà esterna sempre più veloce e mutevole».

⁷⁹ Cfr. F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, (ristampa a cura di G. Astuti), Gismondi, Roma, 1950, 75 ss.; M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, II ed., Milano, 1979, 29 ss.; ID., *Certezza del diritto, I) Profili teorici*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988, 1 ss.; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto, II) Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988, 6 ss.; A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Certezza del diritto*, in S. Cassese (a cura di), *Diz. dir. pubbl.*, II, Giuffrè, Milano, 2006, 845 ss.; E. CASTORINA, *"Certezza del diritto" e ordinamento europeo: riflessioni intorno ad un principio "comune"?*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1998, 1177 ss.; F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 73 ss.; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, cit., 52, il quale sottolinea come «[a] parte qualche corollario (...) la Costituzione riposa sulla certezza ma non la esplicita». Cfr., inoltre, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., 296 ss., per il quale (pagg. 298 s.) «lo sviluppo recente della legislazione stravolge del tutto l'idea di "certezza del diritto" che siamo soliti avere», subendo gli effetti dell'«accelerazione imposta dal pluralismo sociale». V., in argomento, P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, cit., 1945 ss., per il quale (p. 1954) «la prefigurabilità del mutamento regolatorio rende *per tabulas* "instabile" il dato normativo vigente che, per ciò stesso, non è in grado di costituire il terreno adatto al consolidamento dell'aspettativa»; cosicché (p. 1955)



meglio, di «ricaduta e declinazione “soggettiva”»⁸⁰, venga avviato, in definitiva, ad una strumentale eterogenesi dei fini. Di talché la certezza del diritto sarebbe non un interesse costituzionalmente tutelato, ma una contingenza, dal cui occasionale avverarsi potrebbero semmai derivare le condizioni per fondare un legittimo affidamento.

Il rischio è, però, di sottovalutare l'effetto che i capovolgimenti di prospettiva nella regolazione normativa – un tassello non marginale nel vasto quadro della c.d. postmodernità⁸¹ – possono determinare sul rapporto fiduciario tra governanti e governati, acuendo la crisi di legittimazione del potere politico⁸².

«l'instabilità normativa *ex ante* non può essere contrabbandata *ex post* come stabilità da assicurare per il tramite della tutela dell'affidamento che si candiderebbe, in proposito, a strumento di una *fictio iuris* inaccettabile».

⁸⁰ [Sent. n. 70 del 2024](#), riprendendo la precedente [n. 108 del 2019](#). Sottolinea (p. 584) come, al di là della connessione, via sia «una certa distinzione e autonomia» tra i due concetti F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali*, cit., 589 ss.

⁸¹ V., Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, (trad. di R. MARCHISIO e S. NEIROTTI), Bologna, 1999, *passim*, spec. 55 ss. e 99 ss., per il quale (p. 61), «il mondo postmoderno si sta preparando a vivere una condizione di incertezza permanente e irresolubile».

⁸² Tale profilo è evidenziato, condivisibilmente, da F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali*, cit., 586.