

INTRODUZIONE

La retroattività legislativa e i suoi limiti rappresentano un tema sommamente incerto, benché da tempo ampiamente dibattuto. Tre sono i nodi problematici principali di cui occorre tenere conto. Anzitutto, è necessario porre mente alla «questione definitoria» che interessa l'argomento in esame. Di retroattività della legge, invero, si fatica a trovare una nozione che abbia un consenso, se non vagamente maggioritario, anche solo robustamente diffuso. Il concetto che si pone a fondamento dell'analisi relativa allo stesso fenomeno normativo, però, com'è evidente, influenza il discorso relativo ai suoi limiti.

In secondo luogo, l'adozione di una legge o di una disposizione retroattiva è ritenuta astrattamente antitetica rispetto all'esigenza di assicurare coerenza e certezza dell'ordinamento. Purtuttavia, questi ultimi rappresentano valori fortemente controversi, come incerto è il loro fondamento costituzionale.

Di più, la retroattività legislativa solleva una delicata «questione di bilanciamento». Il Legislatore, invero, è chiamato a contemperare (almeno) i principi costituzionali della certezza del diritto e del legittimo affidamento con gli interessi (dello stesso rango) che trovano soddisfazione per il tramite dell'intervento normativo con effetto *pro praeterito*. Ma il ricorso alla tecnica del bilanciamento «non è mai aproblematico»¹.

Esso richiede di fissare i «contorni» dei diritti, dei principi, degli interessi tutelati dalla Costituzione in conflitto. Al contempo, impone altresì di divisare, oltre le «dimensioni», anche il «peso» di questi ultimi². Solo in tal modo, invero, è possibile determinare quale tra essi debba prevalere e in che misura lo stesso principio meriti di essere soddisfatto, considerato il grado di compressione che si determina sugli interessi costituzionali concorrenti.

Peraltro, della tenuta costituzionale del bilanciamento operato dal Legislatore può essere chiamata a giudicare la Corte costituzionale. In questo senso, le riflessioni sulla retroattività legislativa si intrecciano non solo a considerazioni sul piano generale e teorico attorno ai concetti di bilanciamento e ragionevolezza. Esse

¹ R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, 9.

² *Ibidem*.

coinvolgono anche le relazioni dinamiche tra potere legislativo e giustizia costituzionale.

Le molteplici e variegate connessioni sistemiche appena richiamate conducono a intendere la materia in esame come una «matassa davvero inestricabile»³. Cionondimeno (e anzi anche in considerazione delle connessioni testé accennate), si tratta di un ambito materiale di ricerca che presenta un'indubbia e centrale rilevanza all'interno del panorama costituzionalistico.

È sulla base delle osservazioni appena svolte che si è deciso di avviare queste riflessioni provando a tratteggiare il quadro teorico di cui si è fatto cenno. L'obiettivo è di mettere in luce, appunto, i nodi problematici che interessano il tema in questione, i quali rendono ragione della possibilità di impostare il discorso sulla retroattività legislativa e sui suoi limiti in modo variegato ed eterogeneo.

Così, si muove dalla molteplicità di significati che può assumere l'espressione «retroattività legislativa». Si prosegue mostrando le difficoltà di ricostruire le nozioni di certezza del diritto e di legittimo affidamento, nonché di individuarne un saldo «ancoraggio» costituzionale. Si perviene all'incertezza che circonda la delimitazione dello spazio di tutela di tali principi, nonché la determinazione della «dimensione» e del «peso» che questi devono assumere nel bilanciamento con gli interessi costituzionali, i quali trovano soddisfazione per il tramite dall'adozione di disposizioni retroattive (*Parte prima*).

Raffigurare la cornice teorica entro la quale si sviluppano le riflessioni sulla retroattività delle leggi è un'operazione ritenuta insieme preliminare e necessaria per comprendere le ragioni per le quali il Giudice delle leggi sia giunto all'elaborazione di un certo indirizzo giurisprudenziale in materia. Tale orientamento è stato definito dalla dottrina come «labirintico»⁴, «rapsodico»⁵, «incoerente»⁶ o una vera e propria «torre di Babele»⁷. È possibile, però, intendere la giurisprudenza

³ È chiaro il riferimento a A. ANZON, *L'interpretazione autentica legislativa tra controllo di costituzionalità ed evoluzione del ruolo della legge*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e Legislatore. Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000*, Giappichelli, Torino, 2000, 1. L'Autrice, per vero, riferisce l'espressione richiamata nel testo all'interpretazione autentica della legge.

⁴ A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, 1, 64 ss.

⁵ G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997, 144.

⁶ A. GARDINO CARLI, *Il Legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica della legge*, Giuffrè, Milano, 1997, 170.

⁷ L. ANTONINI, *Nella "Torre di Babele" della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica: un caso particolare in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 1997, 928. Si aggiunga la qualificazione della giurisprudenza costituzionale come «oscillante e incerta» (R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra Parlamento e giudici*, in *Foro it.*, 1988, 4, 1351) e «ondivaga e ambivalente» (P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro eventuale. Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, 69).

costituzionale sulla retroattività legislativa come il risultato di alcune scelte, tanto in ordine alla nozione di (legge o di) disposizione retroattiva da porre a fondamento dell'indirizzo medesimo, quanto alla delimitazione dell'area di tutela, in particolare, del principio costituzionale del legittimo affidamento. Difatti, si ritiene che siano proprio la «dimensione» e il «peso» che il Giudice delle leggi ha nel tempo riconosciuto a quest'ultimo a motivare l'«atteggiamento largamente collaborativo»⁸ che lo stesso Giudice ha mantenuto nei riguardi del Legislatore, proprio con riferimento al fenomeno normativo retroattivo (ma anche, come si dirà, interpretativo) (*Parte seconda*).

È innegabile che la giurisprudenza costituzionale si rifletta sulla prassi legislativa. Solo in tal modo, infatti, si giustifica la frequenza con la quale sono adottate disposizioni retroattive⁹ (in particolare di interpretazione autentica¹⁰) da parte dei

⁸ È chiaro il riferimento a A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa ed i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003, 310.

⁹ A livello nazionale, ad esempio, più di recente, disposizioni retroattive sono state approvate nelle materie lavoristica e tributaria e le stesse sono state finalizzate a porre rimedio ad alcune situazioni connesse all'emergenza sanitaria da Covid-19. È in questo senso che il Legislatore statale ha adottato previsioni normative con effetto retroattivo che hanno disposto l'impossibilità di considerare inadempienti i professionisti che non avessero rispettato i termini stabiliti in relazione alla presentazione di documenti, istanze o con riguardo a pagamenti a favore della pubblica amministrazione, per motivi connessi all'infezione da SARS-CoV-2. Il riferimento è alla previsione di cui all'art. 12-bis del decreto-legge n. 21 del 2022. Al contempo, sono state approvate disposizioni retroattive che hanno inciso sull'*an* o sul *quantum debeatur* nel rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, a favore di quest'ultimo. Nelle stesse occasioni, il Legislatore ha talvolta mostrato di contemperare le ragioni dell'Amministrazione finanziaria, quando, prendendo posizione in ordine all'esistenza di obblighi restitutori in relazione alle maggior somme eventualmente corrisposte in tempo precedente l'adozione delle disposizioni stesse, ha disconosciuto la sussistenza dei suddetti obblighi a carico dell'Amministrazione medesima. Si pensi, per citare qualche esempio, all'art. 10-quinquies del decreto-legge n. 4 del 2022 o alle previsioni di cui all'art. 4, comma 9-quater del decreto-legge n. 68 del 2022 o di cui al decreto-legge n. 198 del 2022. La stessa convinzione risulta confermata, peraltro, se ci si sposta all'analisi del livello di normazione regionale, che ugualmente mostra, come linea di tendenza, la frequente adozione di singolari disposizioni regionali retroattive. Queste sono state vocate, più di recente, ad esempio, al contenimento della spesa pubblica regionale. Per citare un esempio, si può menzionare la previsione di cui al comma 15 dell'art. 13 della legge regionale n. 20 del 2018 della regione Friuli-Venezia Giulia. Ancora, i Legislatori regionali hanno previsto, con disposizioni retroattive, procedure di sanatoria di abusi edilizi. Si pensi all'art. 4 della legge regionale 4 agosto 2022, n. 30 della regione Calabria.

¹⁰ Se si osserva la prassi più recente, emerge in particolare come siano molteplici le disposizioni interpretative adottate negli ultimi anni. Tali previsioni hanno sovente inciso sullo svolgimento di processi pendenti, comportando come conseguenza quella di orientare la decisione di questi ultimi, suscitando talvolta anche la reazione dell'opinione pubblica. Gli esempi che si potrebbero fare sono molteplici; si pensi alla disposizione di natura interpretativa inserita nella legge di bilancio per il 2023, che è intervenuta sulla questione concernente l'assoggettabilità dell'Accademia nazionale dei Lincei alle imposte relative agli immobili, in un momento in cui lo stesso ente sarebbe stato (asseritamente) parte di giudizi vertenti proprio sulla stessa questione di diritto (art. 1, comma 639, della legge n. 197 del 2022). Analogamente, una disposizione interpretativa ha recentemente chiarito su

Legislatori, nazionale e regionali. Il rilievo del fenomeno normativo retroattivo (e interpretativo) non può, in questo senso, considerarsi solo una «deviazione occasionale»¹¹.

È valutando quanto appena rilevato che lo scritto intende promuovere alcuni stimoli e talune sollecitazioni che vorrebbero suggerire ragioni idonee a motivare un *revirement* dell'indirizzo della Corte costituzionale. In particolare, si propone una «valorizzazione» di alcuni spunti che provengono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Come si avrà modo di osservare, d'altro canto, nel corso del tempo, si è registrata una reazione dei destinatari delle disposizioni retroattive interne. Questi, ritenutisi lesi dalla adozione di tali previsioni normative, hanno ricorso con sempre maggiore sintomatica frequenza alla Corte di Strasburgo per la tutela dei propri diritti, oltretutto sperando in un ristoro del pregiudizio subito.

Ciò ha contribuito a rafforzare quella visione dei diritti umani come una «*active agitation*» che mobilita l'opinione pubblica contro gli Stati¹². Ma, per quanto di maggiore interesse, si è così generato, sul tema della retroattività legislativa, un indirizzo giurisprudenziale del Giudice europeo dei diritti ormai consolidato. Esso ha rintracciato alcuni «limiti convenzionali» delle disposizioni retroattive¹³, ricavati per via interpretativa dalla stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Segnatamente, è stato riconosciuto che alcune disposizioni convenzionali tutelano diritti, i quali possono essere violati da interventi normativi retroattivi.

Con tale indirizzo, com'è ben noto, si è dovuta confrontare la giurisprudenza costituzionale, sicché ne è scaturito un confronto, da taluni inquadrato nelle forme del dialogo tra Corti, seppur con il riconoscimento che si tratti di un dialogo «dif-

chi debba gravare la responsabilità per la gestione degli impianti fotovoltaici, in relazione ai danni originati dalla scorretta manutenzione di questi, dalla quale sarebbe derivato un danno erariale (art. 9, comma 3-bis, del decreto-legge n. 176 del 2021). E la medesima disposizione è intervenuta pendenti molteplici controversie sulla stessa materia. Alcune disposizioni interpretative hanno suscitato, invece, la convinzione che il Legislatore nazionale avesse inteso, con la loro adozione, innovare l'ordinamento giuridico, più che definire la portata semantica di precedenti previsioni. Si pensi, ad esempio, alla recente disposizione interpretativa servita al Legislatore per estendere la disciplina prevista per i lavoratori dipendenti in aspettativa per l'incarico di direttore generale, sanitario, amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, anche alla figura del direttore scientifico degli IRCCS di diritto pubblico dapprima esclusa (art. 10-*bis* del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44).

¹¹ È chiaro il richiamo a G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 210.

¹² Sul tema, R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, 30/12/2018, 633 ss., che richiama anche A. SEN, *Elements of a Theory of Human Rights*, in *Philosophy and Public Affairs* 2004, 343.

¹³ Chiaro è il richiamo a G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., 118, che parla, invece, di limiti «non operativi» nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi di interpretazione autentica, rilevando come il Giudice delle leggi sindachi queste ultime sotto il più ampio profilo della ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

ficile». Altri invece hanno parlato di un «doppio monologo» tra soggetti di cui si è messo in dubbio che parlino davvero la stessa lingua¹⁴.

Sembra a chi scrive che sul tema della retroattività delle leggi, tra gli orientamenti delle Corti, costituzionale ed europea, rimanga a tutt'oggi incolmato un tratto considerevole di strada¹⁵. Ma, come si è accennato, si ritiene altresì che esistano margini per un ravvicinamento delle rispettive giurisprudenze.

Segnatamente, si assume che questo possa passare attraverso la valorizzazione delle implicazioni della retroattività legislativa sulla garanzia dello Stato di diritto. Quest'ultimo, d'altra parte, è inteso «quale valore imprescindibile dello Stato moderno»¹⁶, ma anche come «luogo in cui si sono elaborati gli schemi teorici dei rapporti tra potere e diritti dei soggetti su cui il potere incombe»¹⁷.

Difatti, la giurisprudenza europea ha avuto il pregio di mettere in evidenza come le disposizioni retroattive incidano negativamente su alcuni capisaldi dello Stato di diritto. Il richiamo è, in particolare, all'esigenza di assicurare il regolare svolgimento della funzione giudiziaria, di preservare la possibilità di agire a tutela dei propri diritti, la parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, la sicurezza giuridica e la tutela dell'affidamento del cittadino.

Proprio questi spunti (uniti ai rilievi relativi alla difficoltà di «introiettare» a livello interno i «materiali» che provengono dal livello sovranazionale, connessa anche alla impossibilità di sfruttare il legame sussistente tra Convenzione e Carta di Nizza, in ragione dell'art. 52 di quest'ultima) sollecitano osservazioni che sem-

¹⁴ Sul punto, A. PUGIOTTO, *Retroattività legislativa e materia civile: Corte costituzionale e Corte EDU parlano la stessa lingua?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 14 maggio 2018. *Contra*, M. MASSA, *Le leggi interpretative retroattive nella diversa impostazione di Corte Edu e Corte costituzionale*, in *Questionegiustizia.it*, 2022, che parla di «dialogo difficile», ammettendo come si sia verificato un disallineamento tra Corte EDU e Corte costituzionale, determinando una situazione che nel contributo è tuttavia definita «eccezionale e problematica, ma non drammatica». L'Autore infatti immagina la possibilità di un riassorbimento del dissenso in questione, «purché il problema sia inquadrato correttamente, anche in termini di diritto costituzionale».

¹⁵ A. RUGGERI, *Il «dialogo», tra le Corti: una precisazione di metodo per una nozione apparentemente bonne à tout faire*, in *Consulta online*, III/2021, 679.

¹⁶ P. BILANCIA, *Lo Stato di diritto come valore in una dimensione «spaziale»*, in *Nomos*, n. 1-2012, 1 ss. L'Autore chiarisce che «Lo stato di diritto non si caratterizza solo, quindi, per il valore della rappresentanza politica, per il momento elettorale che affida ad una classe politica la formazione delle regole o per l'applicazione del principio della separazione dei poteri, pivot dello Stato liberale. Lo stato di diritto fa riferimento ad un'amministrazione vincolata alle leggi nell'agire, con spazi di discrezionalità nelle scelte ragionevoli e ad una giustizia che negli ordinamenti di *Civil law* applica le leggi, ad una giustizia costituzionale (accentrata o diffusa) che garantisce e difende il dettato costituzionale anche dagli interventi illegittimi del Legislatore: la legge approvata non esprime la volontà generale se non nel rispetto della Costituzione».

¹⁷ R. BIN, *Stato di diritto e ideologie*, in *Robertobin.it*, 12. Il contributo appena richiamato riassume tesi già avanzate in precedenza in ID., *Rule of Law e ideologie*, in G. PINO, V. VILLA (a cura di), *Rule of Law. L'ideale della legalità*, Il Mulino, Bologna, 37 ss.

brerebbero sottolineare l'esigenza di una «rimodulazione» dell'area di tutela di alcuni interessi costituzionali (lesi o soddisfatti dagli interventi retroattivi del Legislatore) nel bilanciamento operato dalla Corte costituzionale.

Sono considerati in particolare, i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, insieme, per le ragioni che si diranno, al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Ma il contributo prova a sottolineare altresì quale diverso «peso», ad avviso di chi scrive, dovrebbero assumere anche gli interessi pubblici di natura economica che, con sempre maggiore sintomatica frequenza, sorreggono le disposizioni retroattive (*Parte terza*).