

Fascicolo 3/2026

Data di pubblicazione: 12 ottobre 2026

208

## **Il principio di irretroattività della legge come garanzia dello Stato costituzionale di diritto. I limiti all'interferenza del legislatore nella funzione giurisdizionale**

di

Alessia Fonzi

Professoressa associata di Diritto Costituzionale e Pubblico presso l'Università degli Studi dell'Aquila

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. L' "enigma giuridico" della retroattività delle leggi. 3. Il diverso statuto costituzionale dell'irretroattività in materia penale. 4. I limiti costituzionali alla retroattività della legge. 5. Le leggi di interpretazione autentica retroattive tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. 6. Retroattività e leggi-provvedimento. 7. Considerazioni conclusive. Il principio di irretroattività quale garanzia dello Stato costituzionale di diritto.

### **1. Premessa**

Il principio di irretroattività della legge rappresenta uno dei profili essenziali dello Stato costituzionale di diritto. Esso costituisce, da un lato, una garanzia di tutela dell'affidamento dei consociati nella stabilità dell'ordinamento giuridico e nella prevedibilità delle conseguenze delle proprie azioni; dall'altro, svolge una funzione di limitazione dell'esercizio della potestà legislativa, impedendo che il legislatore possa incidere arbitrariamente su situazioni giuridiche già sorte o interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale. In tale prospettiva, l'irretroattività non si esaurisce in una regola di diritto intertemporale, ma assume il significato di principio funzionale all'equilibrio tra i poteri dello Stato.

Nell'ordinamento italiano il principio trova una formulazione generale nell'art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile, secondo cui la legge dispone soltanto per l'avvenire e non ha effetto retroattivo. Tale previsione, tuttavia, è contenuta in una fonte di rango ordinario

*Contributo sottoposto a referaggio*

e, pertanto, non preclude al legislatore l'adozione di disposizioni retroattive mediante una successiva legge di pari forza<sup>1</sup>.

La collocazione della norma rende evidente come, al di fuori dei casi nei quali la Costituzione preveda un espresso divieto, la retroattività legislativa costituisca un fenomeno astrattamente ammissibile, la cui legittimità deve essere valutata alla luce dei principi costituzionali che governano l'esercizio della funzione legislativa.

Una diversa configurazione assume il principio in materia penale. L'art. 25, secondo comma, Cost. attribuisce infatti all'irretroattività della legge penale incriminatrice valore di garanzia costituzionale assoluta, quale espressione del principio di legalità e presidio della libertà personale contro l'esercizio arbitrario del potere punitivo dello Stato<sup>2</sup>.

Al di fuori della materia penale, invece, la questione si presenta in termini diversi. L'assenza di un generale divieto costituzionale di retroattività non implica l'esistenza di un potere legislativo illimitato<sup>3</sup>. La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente individuato una serie di limiti all'esercizio della retroattività legislativa, ricavandoli dai principi di ragionevolezza, tutela dell'affidamento, certezza del diritto<sup>4</sup>, uguaglianza e separazione dei poteri. In tale prospettiva, la retroattività della legge non è costituzionalmente indifferente, ma diviene oggetto di uno scrutinio tanto più rigoroso quanto maggiore sia la sua incidenza su rapporti giuridici consolidati, giudizi pendenti o situazioni ormai definite.

È proprio in questa evoluzione che il principio di irretroattività rivela la propria funzione sistematica. Esso non opera, fuori dalla materia penale, quale limite assoluto alla produzione normativa che produca effetti retroattivi, ma quale criterio di controllo dell'esercizio della

\* Professoressa associata di Diritto Costituzionale e Pubblico presso l'Università degli Studi dell'Aquila.

<sup>1</sup> Secondo L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Foro Amm.*, 1959, 946 e ss., l'idea che le norme retroattive abbiano natura eccezionale è superata dalla realtà, ad esempio dalle leggi di interpretazione autentica, dalle leggi penali favorevoli, dalle leggi di amnistia, dalle leggi di conversione dei decreti-legge.

<sup>2</sup> Così G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 2009, 85.

<sup>3</sup> G. AZZARITI, *Il principio della irretroattività delle leggi e i suoi riflessi di carattere costituzionale*, in *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, AA.VV., 1960, 170, definisce il principio di irretroattività come principio di carattere fondamentale dell'ordinamento giuridico.

<sup>4</sup> Così M. PATRONO, voce *Legge (vicende della)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, 1973, 914, secondo il quale certezza del diritto e affidamento del privato non si atteggiano a principi costituzionali, bensì a "valori politici e mere direttive" che presidiano il rispetto della separazione dei poteri.

funzione legislativa, volto a impedire che la legge sia utilizzata per perseguire interessi particolari, incidere sull'esito di controversie pendenti o alterare l'equilibrio tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. La riflessione sulla retroattività legislativa si intreccia così con quella sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi-provvedimento, accomunate dal rischio che la legge perda il carattere della generalità per trasformarsi in uno strumento di regolazione del caso concreto.

Il presente lavoro si propone, pertanto, di esaminare il principio di irretroattività non soltanto nella sua dimensione temporale, ma soprattutto quale garanzia dello Stato costituzionale di diritto. L'indagine prenderà le mosse dal diverso statuto costituzionale dell'irretroattività in materia penale per soffermarsi, successivamente, sui limiti costituzionali della retroattività legislativa, sulla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo e, infine, sul rapporto tra retroattività, leggi di interpretazione autentica e leggi-provvedimento, nella prospettiva della tutela dell'equilibrio tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale.

## 2. L' "enigma giuridico"<sup>5</sup> della retroattività delle leggi

La caratterizzazione del principio di irretroattività della legge come principio generale dell'ordinamento<sup>6</sup> è suscettibile di eccezioni che rispondono ad esigenze emerse nel corso del tempo e che richiedono un'attenta valutazione dei limiti entro i quali una legge successiva retroattiva non vada a ledere gli interessi dei consociati.

<sup>5</sup> Così G. PACE, *Il diritto transitorio*, Milano, 1944, 129.

<sup>6</sup> G. AZZARITI, *Il principio di irretroattività della legge e i suoi riflessi di carattere costituzionale*, in *Riv. Trim. di diritto e procedura civile*, 1955, 621 e ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano, 1970, 2 ss. Nel senso del principio di irretroattività come "fondamentale valore di civiltà giuridica" si veda la giurisprudenza della Corte costituzionale ed in particolare le sentenze n. 170 del 2013, 260 del 2015, 73 del 2017, 174 del 2019 e 145 del 2022 (tutte riprese da n. 4 del 2014). Sul profilo storico del principio si veda D. DONATI, *Il contenuto del principio della irretroattività delle leggi*, in *Riv. It. sc. Giur.*, 1915, 127 e ss.

La “pluralità di prospettive nella disciplina della successione delle norme giuridiche nel tempo”<sup>7</sup> richiama il principio di irretroattività e le eccezioni allo stesso, legate a valutazioni di ordine politico che attengono al bilanciamento di valori fondamentali<sup>8</sup>. Il legislatore, infatti, può stabilire espressamente o implicitamente la retroattività di una disposizione qualora ritenga prevalente l’esigenza che la nuova disciplina sia estesa a tutti i rapporti, conclusi o ancora pendenti, purché nel rispetto dei principi di affidamento, certezza del diritto e stabilità dei rapporti giuridici<sup>9</sup>, in particolar modo nel caso in cui la legge retroattiva travolga l’efficacia delle sentenze passate in giudicato<sup>10</sup>.

Emerge, pertanto, la necessità di individuare i presupposti entro i quali l’efficacia retroattiva della legge possa ritenersi compatibile con i principi fondanti dello Stato costituzionale di diritto, e segnatamente con il principio di separazione dei poteri. La retroattività comporta, infatti, che una disciplina sopravvenuta regoli fatti, atti o rapporti giuridici sorti anteriormente alla sua entrata in vigore, attribuendo alla norma efficacia *ex tunc*<sup>11</sup>, ovvero, in ragione della considerazione che nessuna legge può avere la pretesa di agire prima di esistere<sup>12</sup>, come è stato efficacemente osservato in dottrina, si traduce nella «valutazione o rivalutazione di un interesse

<sup>7</sup> Così R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, 1344. Secondo A. GIULIANI (*Premesse e disposizioni preliminari*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, I, Torino, 1982, 241) il principio di irretroattività appare come una “nozione confusa”.

<sup>8</sup> Sul punto M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (prima parte)*, in *Giur. it.*, 7, 2007, 1825 e ss.

<sup>9</sup> Così A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in *Giur. cost.*, 1975, 524; sul punto si veda anche R. CAPONI, *La nozione di retroattività*, cit., 1339. L’Autore richiama la distinzione proposta da Savigny (*System des heutigen römischen Rechts*, VIII, Berlin, 1849, 392 e ss.) secondo il quale il principio di irretroattività vale solo per le leggi che riguardano l’acquisto dei diritti, mentre per le leggi che riguardano l’esistenza dei diritti e per le leggi che riguardano il riconoscimento di un istituto giuridico in generale, ad esempio l’abolizione della schiavitù, vale la regola della retroattività. Savigny giustifica questa tesi con motivazioni di ordine pratico: se una legge abolitiva di un istituto giuridico fosse assoggettata al principio dell’irretroattività, tale legge sarebbe privata del suo contenuto precettivo più importante, si pensi alla legge abolitiva della schiavitù, la quale se fosse soggetta al principio di retroattività impedirebbe la costituzione di nuovi rapporti di schiavitù, ma non vorrebbe abolire quelli esistenti. Secondo l’Autore non si tratta di una eccezione al principio di irretroattività ma, essendo collegati a motivi e scopi politici, economici e di costume, devono poter estendere la loro efficacia in misura maggiore rispetto alle altre leggi e dunque sono espressione di un principio diverso, quello della retroattività.

<sup>10</sup> Si veda G. AZZARITI, *Il principio della irretroattività delle leggi*, cit., 170.

<sup>11</sup> Così la definizione di DONATI, *Il contenuto del principio della irretroattività delle leggi*, in *Riv. It. sc. Giur.*, 1915, 243.

<sup>12</sup> Così R. QUADRI, *Dell’applicazione della legge in generale*, in *Commentario del codice civile*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1974, 49.

istantaneo del passato o di quel tratto dell'interesse durevole che si situa nel passato»<sup>13</sup>. Proprio tale capacità della legge di incidere su situazioni pregresse rende necessario verificare se e in quali limiti l'intervento retroattivo possa interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale, compromettendo l'indipendenza del giudice, l'eguaglianza dei cittadini e, più in generale, l'equilibrio tra i poteri dello Stato<sup>14</sup>.

L'indipendenza del giudice costituisce, infatti, uno dei presupposti essenziali dello Stato costituzionale di diritto, ma richiede un sistema nel quale la legge sia espressione di un procedimento democratico e rispetti i principi di uguaglianza, ragionevolezza, generalità e astrattezza. Solo in tale contesto il giudice, chiamato ad applicare la legge con imparzialità e indipendenza, può svolgere la funzione di garanzia che la Costituzione gli attribuisce, assicurando la tutela dei diritti e l'effettività del principio di legalità<sup>15</sup>. È in questa prospettiva che si pone il problema dei limiti della retroattività legislativa. La questione non consiste tanto nello stabilire se il legislatore possa attribuire efficacia retroattiva alle proprie disposizioni, quanto nell'individuare il punto oltre il quale l'intervento normativo cessa di rappresentare un legittimo esercizio della funzione legislativa e si traduce, invece, in una forma indiretta di decisione del caso concreto.

Quando la legge retroattiva è diretta a incidere su rapporti giuridici determinati o sull'esito di controversie già pendenti, infatti, il rischio è che il legislatore non si limiti più a disciplinare l'ordinamento in via generale, ma interferisca con l'esercizio della funzione giurisdizionale, alterando l'equilibrio tra i poteri dello Stato.

### **3. Il diverso statuto costituzionale dell'irretroattività in materia penale**

La Costituzione disciplina espressamente il fenomeno della successione delle leggi nel tempo soltanto con riferimento alla materia penale. L'art. 25, comma 2, Cost. stabilisce infatti che

<sup>13</sup> Così R. CAPONI, *La nozione di retroattività*, cit., 1355.

<sup>14</sup> Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1952, 81 e ss.; MIRKINE GUETTZEVITCH, *Alcune riflessioni sulla separazione dei poteri*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1949, I, 37 e ss.; C. MORTATI, *Sui limiti della delegazione legislativa*, in *Jus*, 1952, 219 e ss.; F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIII, Torino, 1968, 473 e ss.

<sup>15</sup> Così A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione*, cit., 521.

«nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso», consacrando il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole quale corollario essenziale del principio di legalità e presidio della libertà individuale.

213

Tale garanzia assume carattere assoluto, in quanto diretta a tutelare l'affidamento del cittadino nella prevedibilità delle conseguenze penali delle proprie azioni e a impedire che il legislatore possa esercitare retroattivamente il proprio potere punitivo<sup>16</sup>. Diversa è la posizione della retroattività della legge penale più favorevole, disciplinata dall'art. 2 c.p. attraverso il principio del *favor rei*. Sebbene la sua *ratio* sia anch'essa riconducibile alla tutela della libertà individuale e alla limitazione del potere punitivo dello Stato<sup>17</sup>, la Costituzione non contempla espressamente il principio della retroattività della legge penale più favorevole al reo, dando origine a un ampio dibattito circa il suo fondamento costituzionale e la sua collocazione sistematica<sup>18</sup>.

La Corte costituzionale ha progressivamente riconosciuto che il principio della *lex mitior* retroattiva trova un significativo ancoraggio negli artt. 3 e 27 Cost., in quanto espressione delle esigenze di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità della pena. In particolare, la giurisprudenza costituzionale<sup>19</sup> ha affermato che sarebbe irragionevole continuare ad applicare una disciplina sanzionatoria che il legislatore abbia successivamente ritenuto eccessiva o non

<sup>16</sup> Si veda G. AZZARITI, *Il principio della irretroattività delle leggi*, cit., 166. Secondo l'Autore l'articolo 25 della Costituzione attribuisce carattere costituzionale ai due cardini fondamentali del diritto penale: "*nullum crimen sine lege*" e "*nulla poena sine lege*", nei quali si concreta e si esaurisce il principio della irretroattività della legge penale.

<sup>17</sup> Così C. ESPOSITO, *Irretroattività e legalità delle pene nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 90 e ss.

<sup>18</sup> Si veda sul punto I. PELLIZZONE, *Il fondamento costituzionale del principio di retroattività delle norme penali in bonam partem*, in *forumcostituzionale.it*, 1 e ss.

<sup>19</sup> Così F. POLI, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nella giurisprudenza costituzionale ed europea*, in *Rivista AIC*, 2012, 5; in questa direzione si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 72 del 2008, n. 215 del 2008 e n. 236 del 2011. Nella prima la Corte ritiene legittima la deroga al principio del *favor rei*, mentre nella successiva sentenza n. 215 ritiene ragionevole la scelta compiuta dal legislatore, in quanto ha operato un bilanciamento ragionevole tra principi e interessi di rilievo costituzionale che non sono suscettibili di essere realizzati congiuntamente. Sul punto M. GAMBARDELLA, *Retroattività della legge penale favorevole e bilanciamento degli interessi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2008, 2400 e ss. Nella prospettiva dell'uguaglianza si pone la Corte costituzionale nella sentenza n. 394 del 2006, nella quale l'esigenza di evitare ingiustificate e irragionevoli disparità di trattamento prevale sul principio di retroattività favorevole nella misura in cui si ritenga necessario equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti a prescindere che siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma di favore. In tal modo il principio del *favor rei* rimane suscettibile di un giudizio di bilanciamento con altri valori costituzionali, sempre nei limiti della ragionevolezza

più adeguata al disvalore del fatto. Tuttavia, a differenza del principio di irretroattività della legge penale incriminatrice, la retroattività favorevole non presenta carattere assoluto e può essere oggetto di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti, purché ciò avvenga entro i limiti della ragionevolezza.

Anche il diritto europeo ha contribuito al rafforzamento del principio. La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza *Scoppola c. Italia*<sup>20</sup>, ha ricondotto la retroattività della *lex mitior* all'ambito di tutela dell'art. 7 CEDU, mentre la Corte di giustizia dell'Unione europea l'ha qualificata come principio generale del diritto dell'Unione, espressione delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri<sup>21</sup>.

Ciò che rileva, ai fini della presente riflessione, è la diversa posizione che i due principi occupano nell'architettura costituzionale. Mentre l'irretroattività della legge penale sfavorevole costituisce un limite espresso e inderogabile all'esercizio della potestà legislativa, la retroattività della legge più favorevole opera principalmente come criterio di ragionevolezza del sistema sanzionatorio, cosicché il diritto penale rappresenta l'unico settore dell'ordinamento nel quale il costituente ha risolto a monte il conflitto tra successione delle leggi nel tempo e tutela della libertà individuale. Al di fuori dell'ambito penale, invece, la Costituzione non contiene un generale divieto di retroattività. Il problema si sposta pertanto dal piano dell'ammissibilità a quello dei limiti: non se il legislatore possa adottare norme retroattive, ma entro quali confini tale potere possa essere esercitato senza compromettere i principi dello Stato di diritto. È in questa prospettiva che assumono rilievo la tutela dell'affidamento, la certezza del diritto e, soprattutto, il rapporto tra

<sup>20</sup> Corte EDU, caso *Scoppola c. Italia*, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009; già in precedenza caso *Baskaya e Oçkuoglu c. Turchia*, 8 luglio 1999. In dottrina si veda M. GAMBARDELLA, *Il caso "Scoppola": per la Corte europea l'art. 7 CEDU garantisce anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole*, in *Cass. Pen.*, 2010, 2020 e ss. L'intervento della CEDU è stato dirimente nel senso del riconoscimento del principio di retroattività favorevole come esplicazione delle garanzie poste dall'articolo 53 CEDU, secondo il quale "nessuna delle disposizioni può essere interpretata come recante pregiudizio o limitazione ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali che possono essere riconosciuti in base a leggi di qualunque Stato contraente o ad altri accordi internazionali di cui tale Stato sia parte". Sull'articolo 53 CEDU si vedano P. PUSTORINO, *Art. 53*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, 741; P. DE SENA, *Commento all'art. 53*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 774.

<sup>21</sup> Così Corte di Giustizia, caso *Berlusconi e altri c. Italia*, 3 maggio 2005, richiamata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 393 del 2006.

funzione legislativa e funzione giurisdizionale, particolarmente quando l'intervento retroattivo sia destinato a incidere su rapporti giuridici già sorti o su giudizi pendenti.

215

#### 4. I limiti costituzionali alla retroattività della legge

L'analisi della retroattività della legge richiede una preliminare distinzione tra le diverse situazioni giuridiche sulle quali l'intervento normativo è destinato a incidere. Non ogni fenomeno retroattivo presenta infatti i medesimi problemi costituzionali, né determina identiche tensioni rispetto ai principi dello Stato di diritto. Tradizionalmente la retroattività incidente su rapporti esauriti si distingue da quella incidente su giudizi in corso o su situazioni ormai coperte dal giudicato, poiché in ciascuna di queste ipotesi si possono configurare differenti limiti all'esercizio della funzione legislativa.

Con riguardo ai rapporti esauriti, la retroattività incontra il limite dell'affidamento<sup>22</sup>, la cui tutela costituisce un parametro di ragionevolezza dell'azione legislativa, poiché l'intervento normativo successivo non può sovvertire assetti giuridici ormai consolidati senza una motivazione adeguata. In tale prospettiva la Corte costituzionale<sup>23</sup> ha più volte affermato che il legislatore può emanare disposizioni retroattive, purché esse trovino una ragionevole giustificazione e non ledano in modo sproporzionato l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti e la certezza e coerenza dell'ordinamento<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Sul principio di certezza del diritto le posizioni in dottrina sono molteplici e non univoche: si vedano A. DE NITTO, *A proposito di certezza*, in *Il giurista ed il diritto, Studi per Federico Spantigati*, a cura di A. Bixio, G. Crifò, Milano, 2010, 233 e ss.; M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984, 75 e ss.; F. MODUGNO, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2014, 6 e ss.; F. POLITI, *Interpretazione giuridica e ruolo del giudice. Riflessioni preliminari per uno studio sull'interpretazione giuridica*, L'Aquila, 2014, 71 e ss.; A. CIERVO, *Saggio sull'interpretazione adeguatrice*, Roma, 2011, 193 e ss.; F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. Modugno, Milano 2000, 73 ss.; E. A. IMPARATO, *La certezza del diritto. Dogmatica e attuazione nei sistemi costituzionali liberali*, Napoli, 2025, 89 e ss.; A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2005, 1 e ss. Secondo M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 53 e ss. le violazioni al principio dell'affidamento e alla certezza del diritto costituiscono violazioni del principio dello stato di diritto.

<sup>23</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2013, che richiama le sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010; dello stesso tenore la sentenza n. 174 del 2019.

<sup>24</sup> Sul punto ampiamente C. DI MARTINO, *La retroattività legislativa*, Torino, 2024, 35 e ss. Richiama il tema dei limiti alla retroattività M. MALVICINI, *Appunti per uno studio sui rapporti fra disposizioni transitorie e diritto intertemporale tra fonti costituzionali e primarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1138.

La questione assume contorni più delicati quando la legge retroattiva interviene su giudizi già pendenti. In questa ipotesi il problema non concerne soltanto l'affidamento dei destinatari della norma, ma investe direttamente il principio di separazione dei poteri e di indipendenza della funzione giurisdizionale<sup>25</sup>. La Corte costituzionale<sup>26</sup> ha progressivamente elaborato uno scrutinio particolarmente rigoroso nei confronti delle leggi retroattive incidenti su processi in corso, affermando che il legislatore non può utilizzare la legge per risolvere specifiche controversie né per alterare l'equilibrio processuale tra le parti.

Un contributo decisivo alla definizione dei limiti della retroattività legislativa è stato offerto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha individuato, nell'art. 6, par. 1, CEDU, un limite sostanziale all'intervento del legislatore nei procedimenti giurisdizionali pendenti.

Sebbene la Convenzione non contenga una disposizione generale sull'irretroattività delle leggi al di fuori della materia penale, la Corte di Strasburgo ha ricavato dal diritto a un equo processo un principio volto a preservare l'autonomia della funzione giurisdizionale rispetto a interventi normativi destinati a modificare retroattivamente la disciplina applicabile a controversie già sottoposte al giudice. La prospettiva adottata dalla Corte non si fonda, pertanto, su un generale divieto di retroattività, bensì sull'esigenza di impedire che il legislatore utilizzi il proprio potere

<sup>25</sup> Per una recente applicazione del principio di retroattività si veda l'art 6 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026 (Riforma della Corte dei conti).

<sup>26</sup> Si veda la sentenza n. 145 del 2022, nella quale la Corte costituzionale specifica che secondo il suo costante orientamento (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014 e n. 78 del 2012), "l'efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», così come chiarito dalla Corte EDU in plurime occasioni. I soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013). L'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2018 e n. 209 del 2010)". Sul punto 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 *osservatorioaic.it*, 2023, 240 e ss. Infine si veda la sentenza n. 4 del 2024, che oggi rappresenta uno degli approdi più maturi sul rapporto tra retroattività legislativa e giudizi pendenti. In dottrina si veda S. CAFIERO, *Ancora in tema di interpretazione autentica e retroattività legislativa, tra passi in avanti e perduranti incertezze*, in *osservatorioaic.it*, 2024, 276 e ss.

normativo per incidere sull'amministrazione della giustizia, alterando l'equilibrio processuale tra le parti.

217

Tale orientamento prende avvio con la sentenza *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994, nella quale la Corte ha affermato che il principio della *rule of law*, elemento essenziale del patrimonio costituzionale comune degli Stati aderenti alla Convenzione, impedisce al legislatore di intervenire retroattivamente allo scopo di influenzare l'esito di una controversia già devoluta al giudice, soprattutto quando sia lo Stato a beneficiare dell'intervento normativo. La violazione dell'art. 6 CEDU non deriva, dunque, dalla retroattività in quanto tale, ma dall'utilizzo della legge quale strumento per sostituire la decisione del legislatore a quella spettante all'autorità giudiziaria.

Su tali premesse si sviluppa la successiva sentenza *Zielinski, Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* del 28 ottobre 1999, nella quale la Corte affronta il tema delle leggi di interpretazione autentica. Pur riconoscendo che tali leggi costituiscono una tecnica normativa in linea di principio legittima, la Corte afferma che esse non possono essere impiegate per orientare l'esito di procedimenti pendenti, salvo che ricorrano imperative ragioni di interesse generale. Con questa decisione la Corte elabora il criterio destinato a costituire il principale parametro convenzionale di valutazione delle leggi retroattive, spostando l'attenzione dalla natura della legge alla giustificazione costituzionale dell'interferenza legislativa.

Con particolare riferimento all'ordinamento italiano tale orientamento trova ulteriori conferme nella giurisprudenza successiva. Con la sentenza *Maggio e altri c. Italia*<sup>27</sup>, infatti, tali principi

<sup>27</sup> La sentenza *Maggio e altri c. Italia* (ricorsi nn. 46286/09 e altri) del 31 maggio 2011 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) è relativa alla disciplina pensionistica applicabile ai lavoratori italiani emigrati all'estero. In tale occasione la Corte ha ritenuto che la legge di interpretazione autentica intervenuta nel corso dei giudizi pendenti abbia inciso in maniera determinante sull'esito delle controversie, alterando l'equilibrio processuale tra le parti. Richiamando espressamente i principi elaborati nei precedenti *Stran Greek Refineries* e *Zielinski*, la Corte ha ribadito che il legislatore non può utilizzare la retroattività normativa per influenzare l'esito di procedimenti giudiziari in corso, salvo la presenza di imperative ragioni di interesse generale adeguatamente dimostrate. Si vedano anche *Agrati e altri c. Italia* (2011) e *Arras e altri c. Italia* (2012). Sul rapporto fra CEDU e Corte costituzionale si vedano A. MORELLI, *Interpretazione autentica e "giusto processo". Torna al vaglio della Corte Costituzionale la disposizione interpretativa della disciplina sul trasferimento del "personale ATA" dagli Enti locali allo Stato*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, 113 ss.; A. GUZZAROTTI, *La CEDU e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, 3668 e ss.; A. RUGGERI, *Il caso Agrati: ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica e domani?*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 709 e ss.; M. MASSA, *Agrati: Corte europea vs.*

vengono espressamente applicati al fenomeno delle leggi retroattive incidenti sui giudizi pendenti, consolidando definitivamente l'orientamento inaugurato con la sentenza *Stran Greek Refineries* e *Zielinski*.

218

Dall'analisi della giurisprudenza europea emerge dunque un principio ormai consolidato: la retroattività legislativa non è di per sé incompatibile con la Convenzione, ma diviene problematica quando l'intervento del legislatore sia diretto a incidere sull'esito di controversie pendenti o a sostituire la valutazione del giudice mediante una modifica normativa sopravvenuta. In tale prospettiva, il parametro decisivo non è costituito dalla sola tutela dell'affidamento, bensì dalla salvaguardia della separazione dei poteri e dell'indipendenza della funzione giurisdizionale, quali corollari essenziali del principio dello Stato di diritto.

La giurisprudenza della Corte europea ha trovato un significativo riscontro nella successiva elaborazione della Corte costituzionale, la quale ha progressivamente costruito un sistema di controllo delle leggi retroattive fondato sui principi di ragionevolezza, tutela dell'affidamento e separazione dei poteri. Pur ribadendo il consolidato orientamento secondo cui il legislatore non incontra, al di fuori della materia penale, un divieto generale di retroattività, la Consulta ha circoscritto l'esercizio di tale potere, sottoponendolo ad uno scrutinio tanto più rigoroso quanto maggiore sia l'incidenza della legge sull'esercizio della funzione giurisdizionale<sup>28</sup>.

---

Corte costituzionale sui limiti alla retroattività, in *Forum di Quad. Cost.*, 2011,1 e ss.; ID., *Giudizio sull'interpretazione autentica: verso una svolta?*, in *Giur. cost.*, 2014, 525.

<sup>28</sup> In tale prospettiva assumono particolare rilievo le sentenze n. 78 e n. 264 del 2012. Con la prima la Corte ha ribadito che la retroattività legislativa costituisce un istituto fisiologico dell'ordinamento, purché sorretto da una causa normativa adeguata e conforme ai principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento. Con la successiva sentenza n. 264 del 2012, pronunciandosi proprio alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Consulta ha ulteriormente precisato che il sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive non può arrestarsi alla verifica della loro natura formale, ma deve investire la concreta sussistenza di prevalenti interessi costituzionalmente rilevanti idonei a giustificare l'incidenza della nuova disciplina su rapporti e giudizi pendenti. L'orientamento è stato successivamente sviluppato dalla sentenza n. 170 del 2013, nella quale la Corte costituzionale ha riaffermato che le leggi retroattive sono compatibili con la Costituzione solo quando trovino adeguata giustificazione in esigenze di interesse generale e rispettino il canone della ragionevolezza. Particolarmente significativa è altresì la sentenza n. 73 del 2017, nella quale la Corte ha ribadito che la legittimità delle leggi retroattive richiede una verifica particolarmente penetrante del rispetto del principio di proporzionalità e della tutela dell'affidamento, soprattutto quando l'intervento legislativo sia destinato a incidere su procedimenti giurisdizionali in corso. Ne deriva che la retroattività legislativa non può tradursi in uno strumento volto ad alterare l'equilibrio processuale tra le parti o ad assicurare *ex post* il soddisfacimento di interessi pubblici meramente finanziari (così Corte cost. n. 174/2019).

L'approdo più recente di tale percorso interpretativo è rappresentato dalla sentenza delle Corte costituzionale n. 4 del 2024, che costituisce oggi uno dei principali punti di sintesi della materia, perché richiama l'assunto secondo il quale il controllo sulle leggi retroattive deve essere particolarmente rigoroso quando esse siano destinate ad incidere su giudizi pendenti, dovendosi verificare la sussistenza di effettive e imperative ragioni di interesse generale, la proporzionalità dell'intervento legislativo e il rispetto della funzione giurisdizionale. La decisione conferma come il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., letto alla luce dell'art. 6 CEDU, sia ormai stabilmente integrato nel giudizio di costituzionalità delle leggi retroattive, concorrendo, insieme agli artt. 3, 24 e 111 Cost., alla definizione dei limiti entro i quali il legislatore può incidere retroattivamente su situazioni giuridiche ancora *sub iudice*.

Nel suo complesso, la giurisprudenza costituzionale più recente mostra come il problema delle leggi retroattive non sia più affrontato esclusivamente nella prospettiva dell'affidamento o della certezza del diritto, ma investa direttamente il principio di separazione dei poteri quale elemento strutturale dello Stato costituzionale di diritto. Il controllo di costituzionalità tende così a concentrarsi non tanto sulla retroattività in sé, quanto sulla verifica che l'intervento legislativo non si traduca in una indebita interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale, preservando sia il diritto delle parti ad un processo equo sia l'autonomia del giudice nell'applicazione della legge.

Ancora differente è l'ipotesi della retroattività incidente sul giudicato, dove emerge la necessità di tutelare la stabilità delle decisioni giurisdizionali e l'effettività della funzione giudiziaria. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto l'intangibilità del giudicato quale elemento essenziale dello Stato di diritto, ammettendo deroghe solo in presenza di espresse previsioni costituzionalmente giustificate<sup>29</sup>.

Ne deriva una sorta di graduazione dei limiti costituzionali alla retroattività legislativa: il controllo è relativamente meno intenso quando la legge incide su rapporti non ancora definiti; diviene più rigoroso quando investe controversie giudiziarie in corso; raggiunge il suo massimo

<sup>29</sup> Così punto 5 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 402 del 1993.

livello quando l'intervento legislativo pretende di incidere su situazioni ormai coperte dal giudicato. È proprio in questa progressiva intensificazione del sindacato che emerge la funzione del principio di irretroattività quale presidio non soltanto dell'affidamento e della certezza del diritto, ma anche dell'equilibrio costituzionale tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale.

### 5. Le leggi di interpretazione autentica retroattive tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale

L'analisi dei limiti costituzionali della retroattività legislativa conduce all'esame delle leggi di interpretazione autentica, istituto nel quale la tensione tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale si manifesta con maggiore evidenza. Se, infatti, la retroattività costituisce un fenomeno in linea di principio ammissibile nell'ordinamento italiano, essa diviene particolarmente problematica quando il legislatore interviene, mediante una legge qualificata come interpretativa, sul significato di disposizioni destinate ad essere applicate in giudizi ancora pendenti.

Tradizionalmente si definisce legge di interpretazione autentica quella mediante la quale il legislatore dichiara il significato da attribuire ad una propria precedente disposizione<sup>30</sup>, rendendo tale interpretazione obbligatoria *erga omnes*<sup>31</sup>. Quest'ultimo aspetto rappresenta una prima condizione necessaria per evitare abusi di potere da parte del legislatore nei confronti del potere giudiziario; infatti, qualora l'interpretazione del legislatore riguardasse un caso singolo, non avrebbe più il carattere della generalità e dunque sarebbe un atto proprio della funzione giurisdizionale compiuto nelle forme della legge<sup>32</sup>. Proprio perché destinata a chiarire il

<sup>30</sup> Secondo la definizione di F. CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, 306, con la legge interpretativa "il legislatore dichiara il senso in cui egli intende e il modo in cui vuole che sia applicata una legge anteriore", conferendo così la qualifica di "autentica" alla legge.

<sup>31</sup> Così F. CAMMEO, *L'interpretazione*, cit., 307. L'Autore cita al riguardo l'articolo 73 dello Statuto Albertino secondo il quale l'interpretazione delle leggi in modo generale e per tutti obbligatorio spetta al legislatore, previsione non confluita nella Carta costituzionale repubblicana.

<sup>32</sup> Così F. CAMMEO, *L'interpretazione*, cit., 308.

significato di una disciplina preesistente<sup>33</sup>, la legge interpretativa presenta quale effetto naturale la retroattività. La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 118 del 1957, ha infatti riconosciuto che l'efficacia retroattiva costituisce una caratteristica fisiologica delle leggi interpretative<sup>34</sup> e che tale tecnica normativa non determina, di per sé, una violazione del principio di separazione dei poteri<sup>35</sup>.

Infatti il legislatore ed il giudice agiscono su piani differenti, il primo, mediante le leggi interpretative, che rendono obbligatorio per tutti il significato normativo dato ad un precedente atto legislativo, il secondo applica al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole di ermeneutica<sup>36</sup>.

L'attività interpretativa, dunque, costituisce il momento conclusivo dell'applicazione della legge e, pertanto, è ritenuta propria della funzione giurisdizionale<sup>37</sup>. Da ciò è derivato il problema se il legislatore, intervenendo retroattivamente sul significato di una disposizione, finisca per sostituirsi al giudice nell'esercizio della funzione interpretativa.

<sup>33</sup> In tale senso R. CAPONI, *La nozione di retroattività*, cit., 1361. Secondo l'A. l'atto, per la funzione che svolge, non dovrebbe avere natura costitutiva, ma meramente dichiarativa di una situazione giuridica anteriore.

<sup>34</sup> F. CAMMEO, *L'interpretazione*, cit., 324, il quale afferma che il principio di retroattività delle leggi interpretative non penali è espressamente o implicitamente consacrato nella maggior parte delle legislazioni positive, nello specifico richiama il diritto giustiniano secondo il quale le leggi interpretative si applicano, "*notissimum sit*", "*in omnibus casibus, in quibus legibus interpretatis locum sit*". Secondo PACCHIONI (*Delle leggi in generale e della loro retroattività*, Padova, 1937, 222) si è innanzi ad un'ipotesi di retroattività apparente in quanto le leggi di interpretazione autentica dichiarano il senso di disposizioni contenute nella legge precedente e dunque opererebbe *de futuro*, mancando una legge nuova che operi *de praeterito*. La retroattività, infatti, sarebbe rivolta ai casi di una legge nuova che si applichi a fatti e rapporti sorti sotto il governo di una legge vecchia. Al contrario E. BETTI (*Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949, 97) ritiene che il risalire alle situazioni anteriori ad opera della norma interpretativa configura una vera e propria retroattività. In questo senso anche A. AMORTH, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1958, 79 e M. S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, Milano, 1939, 99.

<sup>35</sup> F. CAMMEO, *L'interpretazione*, cit., 320. Secondo l'Autore la diminuita indipendenza dei giudici per l'intromissione di altri organi dello Stato nelle decisioni delle cause a mezzo dell'interpretazione è il riflesso di condizioni storiche ormai superate. In un regime costituzionale ordinato, in cui le leggi interpretative sono un rimedio eccezionale questi inconvenienti non possono che essere rari.

<sup>36</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 1990.

<sup>37</sup> Su questi aspetti si vedano A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici: strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, A. Giuffrè, 2003 e G. CASTELLANO, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Politica del diritto*, 1971; G. MARZANO, *L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti tra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano 1955

La questione, tuttavia, non può essere risolta in termini puramente formali; non è, infatti, l'attività interpretativa del legislatore ad essere di per sé incompatibile con il principio di separazione dei poteri<sup>38</sup>, bensì l'uso distorto della legge interpretativa quale strumento per incidere sull'esito di controversie già instaurate o per neutralizzare orientamenti giurisprudenziali consolidati<sup>39</sup>. In altri termini, il legislatore continua ad esercitare una funzione normativa anche quando interpreta autenticamente una propria legge<sup>40</sup>; ciò che gli è precluso è utilizzare tale potere per realizzare, sotto la veste dell'interpretazione, una disciplina sostanzialmente nuova destinata ad operare retroattivamente<sup>41</sup>.

La tradizionale distinzione tra leggi meramente interpretative e leggi interpretative innovative<sup>42</sup> si colloca proprio in questa prospettiva. Le prime si limitano a rendere vincolante uno dei significati già ragionevolmente ricavabili dalla disposizione originaria; le seconde introducono, invece, un significato nuovo, non desumibile dal testo legislativo, destinato ad operare retroattivamente sui rapporti giuridici già sorti. La distinzione, tuttavia, non assume valore decisivo sul piano costituzionale<sup>43</sup>. La Corte costituzionale ha infatti progressivamente

<sup>38</sup> Se infatti al legislatore è riconosciuta la facoltà, in quanto non espressamente vietata, di interpretare autenticamente le leggi, il prodotto è una legge attraverso la quale il legislatore intende chiarire il significato di altre disposizioni precedentemente emanate. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Commentario al codice civile. Art. 1-9. Fonti del diritto. Disposizioni preliminari*, Milano, 2011, 255 e ss.

<sup>39</sup> È noto, infatti, che mediante le leggi di interpretazione autentica il legislatore intende più o meno apertamente opporsi ad una certa interpretazione giudiziale di una legge, con lo scopo di rettificare (in senso contrario rispetto a quello dominante) un indirizzo giurisprudenziale. Si veda G. MARZANO, *L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti tra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Milano, 1955, 186 e ss.

<sup>40</sup> Sul punto A. AMORTH, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1958, 71 e ss., il quale sostiene che la sovranità appartiene allo Stato nella sua interezza "onde il potere legislativo non avrebbe titolo per imporsi o sovrapporsi al potere giudiziario", sebbene una preminenza del legislativo sia innegabile quale conseguenza della sottoposizione dello stato di diritto. Di opinione opposta G. MARZANO (*L'interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti tra interpretazione autentica e giurisprudenziale*, Milano, 1955, 186 e ss.).

<sup>41</sup> La natura interpretativa di una legge non è sufficiente ad escludere che la stessa possa determinare violazioni al principio di separazione dei poteri. Così sentenza n. 311 del 1995 della Corte costituzionale.

<sup>42</sup> Sulla distinzione fra leggi interpretative vere e proprie e leggi innovative si veda G. GAVAZZI, *Sulla interpretazione autentica della legge*, in *Studi giuridici in memoria di Passerini*, Milano, 1955, 154; Esclude la fondatezza di questa distinzione M. PATRONO, voce *Legge (vicende della)*, cit., 928.

<sup>43</sup> Si tratta di una distinzione, quella fra leggi meramente interpretative e leggi interpretative innovative, che, tuttavia, pare non considerare la complessità insita anche nelle leggi cosiddette meramente interpretative e ciò in quanto l'interpretazione è un'operazione complessa mediante la quale l'interprete si trova a compiere una scelta soggettiva con il fine ultimo di assegnare un significato alla disposizione. Così V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. Dir.*, XIII, 195 e ss. Secondo l'Autore "la disposizione contenuta nell'atto (...) è perciò soltanto una

affermato la sostanziale irrilevanza della qualificazione formale della legge, concentrando il proprio sindacato sulla ragionevolezza della retroattività e sulla sua compatibilità con gli altri principi costituzionali. Emblematica, in tal senso, è la sentenza n. 73 del 2017, nella quale la Corte costituzionale ha ribadito che tanto le norme di interpretazione autentica quanto quelle innovative con efficacia retroattiva sono soggette al medesimo scrutinio di costituzionalità, fondato sul necessario bilanciamento tra le ragioni che giustificano la retroattività e i valori costituzionali suscettibili di essere compromessi, secondo un orientamento già chiaramente espresso dalla precedente sentenza n. 170 del 2013.

In questa prospettiva assume particolare rilievo anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha individuato un ulteriore parametro di controllo delle leggi interpretative retroattive. Come emerge dalle sentenze *Stran Greek Refineries*, *Zielinski* e *Maggio*, l'intervento legislativo è compatibile con l'art. 6 CEDU soltanto quando sia giustificato da imperative ragioni di interesse generale e non persegua l'obiettivo di influenzare l'esito di procedimenti giudiziari già pendenti. L'esigenza di assicurare certezza del diritto o uniformità interpretativa può, pertanto, legittimare l'intervento del legislatore, mentre non possono essere considerate sufficienti mere esigenze finanziarie o l'intento di modificare retroattivamente la posizione processuale di una delle parti.

Il punto di equilibrio tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale deve allora essere ricercato non nella negazione del potere del legislatore di interpretare autenticamente le proprie leggi, ma nei limiti entro i quali tale potere può essere esercitato. L'intervento legislativo appare giustificato<sup>44</sup> quando sia diretto a risolvere obiettive incertezze interpretative, derivanti dalla formulazione della disposizione e manifestatesi attraverso orientamenti giurisprudenziali

---

delle componenti della norma che dall'atto trae, bensì, origine e fondamento, ma solo in parte il significato ad essa attribuibile nella sua connessione con le altre vigenti e alla stregua dei principi che conferiscono coerenza e dignità di sistema al diritto oggettivo". Resta, tuttavia, il problema di come stabilire quale sia l'interpretazione esatta che dà luogo alla norma "vera", problema risolto dall'ordinamento assegnando prevalenza all'interpretazione delle autorità giurisdizionali su ogni altra.

<sup>44</sup> Si veda F. CAMMEO, *L'interpretazione*, cit., 311. Come affermato dalla Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, *Arras contro Italia*, in queste situazioni si è innanzi ad una disuguaglianza di trattamento rispetto a situazioni uguali, disuguaglianza generata dalla pluralità di significati che sono stati assegnati alla disposizione e che impongono l'intervento legislativo nella misura in cui sia necessario per imperative ragioni di interesse generale.

Contributo sottoposto a referaggio

contrastanti, perseguendo finalità di certezza del diritto e di uguaglianza nell'applicazione della legge<sup>45</sup>. Diversamente, quando la legge intervenga a notevole distanza dall'entrata in vigore della disposizione interpretata<sup>46</sup>, allo scopo di superare un orientamento ormai consolidato mediante l'introduzione di un significato che il testo originario non consentiva ragionevolmente di ricavare, essa perde la propria funzione chiarificatrice e assume carattere sostanzialmente innovativo<sup>47</sup>.

In tale ultima ipotesi la questione non riguarda più soltanto la retroattività della legge, ma investe direttamente il principio di separazione dei poteri. La legge interpretativa si trasforma, infatti, in uno strumento mediante il quale il legislatore interviene indirettamente nella decisione del caso concreto, alterando l'equilibrio tra le parti del giudizio e compromettendo la funzione di garanzia propria della giurisdizione<sup>48</sup>. Ne consegue che la compatibilità costituzionale delle leggi di interpretazione autentica non può essere valutata esclusivamente sulla base della loro qualificazione formale, ma richiede un controllo sostanziale diretto ad accertare se l'intervento legislativo persegua effettivamente finalità di chiarificazione normativa ovvero realizzi, mediante una disciplina retroattiva apparentemente interpretativa, un'indebita alterazione dell'equilibrio tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. È in tale verifica che si manifesta, ancora una volta, la funzione del principio dello Stato di diritto quale limite all'esercizio retroattivo della potestà legislativa.

È proprio in questa prospettiva che le leggi di interpretazione autentica, insieme alle leggi-provvedimento, costituiscono il punto di raccordo tra il tema della retroattività legislativa e il rischio che la funzione legislativa venga esercitata non per disciplinare in via generale l'ordinamento, ma per incidere su situazioni determinate o su controversie specifiche.

<sup>45</sup> Così A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione*, cit., 522.

<sup>46</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 174 del 2019.

<sup>47</sup> Sul punto A. A. CERVATI, *Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti legislativi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1975, 1156. Secondo l'A. in questi casi cessa anche il senso della garanzia giurisdizionale dal momento che non vi è alcuna generalità ed astrattezza da salvaguardare, di tal che l'unico rimedio per il giudice è sollevare una questione di costituzionalità innanzi alla Corte costituzionale.

<sup>48</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2024.

## 6. Retroattività e leggi-provvedimento

L'analisi sin qui svolta ha mostrato come la retroattività legislativa non costituisca, di per sé, un fenomeno incompatibile con la Costituzione, ma divenga costituzionalmente problematica quando sia utilizzata per incidere su situazioni determinate, alterando l'equilibrio tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. In questo contesto assumono rilievo le leggi-provvedimento<sup>49</sup>, che possono rappresentare una delle possibili modalità patologiche di esercizio della retroattività legislativa, quando quest'ultima costituisce lo strumento mediante il quale una legge avente destinatari determinati o finalità particolari<sup>50</sup> incide su rapporti già sorti o su controversie pendenti, compromettendo i principi di uguaglianza, certezza del diritto e separazione dei poteri. È proprio dalla combinazione di tali elementi che può derivare il rischio di uno sviamento della funzione legislativa, giacché l'intervento normativo è diretto non già alla disciplina generale dell'ordinamento, bensì alla regolazione di situazioni determinate o all'influenza sull'esito di specifiche controversie.

La Corte costituzionale non ha mai escluso, in via generale, l'ammissibilità delle leggi-provvedimento<sup>51</sup>, riconoscendo che la funzione legislativa può essere esercitata anche mediante

---

<sup>49</sup> Sulle leggi provvedimento si vedano M. CECCHETTI, *Il doppio regime giuridico delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione "problematica" a problemi antichi*, in *Le Regioni*, 1999, 1034 e ss.; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento (nota a Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137)*, in *federalismi.it*, 2009, 1 e ss.; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime (relazione al LIII Convegno di studi amministrativi, Varenna, 22 settembre 2007)*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 319 e ss.; A. SIMONCINI, *La legge "senza valore" (ovvero, della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2024 e ss.; F. SORRENTINO, *Garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1991, 2780; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007.

<sup>50</sup> In realtà nella categoria delle leggi-provvedimento rientrano ipotesi molto diverse tra loro: leggi personali (sulle quali L. PALADIN, *In tema di leggi personali*, in *Giur. cost.*, 1968, 1262); le leggi autoapplicative, ossia le leggi disposte in luogo di un provvedimento (sulle quali R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 917 ss.); le leggi esecutive (sulle quali N. ZANON, *La legge di sanatoria non è onnipotente: un'ammissione importante in nome del «giusto procedimento» e degli artt. 24 e 113 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1998, 1654 ss.). Sottolinea i differenti scrutini di ragionevolezza F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino, 2007, 59 e ss.

<sup>51</sup> Si vedano le sentenze n. 270 del 2010 e n. 85 del 2013 della Corte costituzionale. Con riferimento alla necessità che le leggi provvedimento siano sottoposte ad un rigoroso scrutinio di legittimità si vedano le sentenze n. 181 del 2019; n. 182 del 2017, n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012. Cfr. in dottrina G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1999, 156 e ss.

atti aventi un contenuto particolare<sup>52</sup> o riferiti a situazioni specificamente individuabili, purché ciò trovi adeguata giustificazione nella disciplina costituzionale e non si traduca in un uso arbitrario della potestà legislativa. Proprio in ragione della loro peculiare natura, tuttavia, tali leggi sono assoggettate ad uno scrutinio di costituzionalità particolarmente rigoroso, fondato essenzialmente sugli artt. 3<sup>53</sup> e 97 Cost., attraverso il quale la Corte verifica la ragionevolezza della disciplina<sup>54</sup>, la proporzionalità della scelta legislativa e la non arbitrarietà della differenziazione introdotta<sup>55</sup>.

La norma-provvedimento relativa a un caso specifico, quando sopraggiunge nel corso di un giudizio tra le parti nel quale trova applicazione, rischia, potenzialmente, non solo di squilibrare il contraddittorio a vantaggio di una parte<sup>56</sup>, ma di alterare le dinamiche del rapporto fra il potere legislativo ed il giudiziario, incidendo sull'esito della decisione.

In tali ipotesi il problema consiste nello sviamento della funzione legislativa rispetto alla sua finalità propria, perché la legge cessa di essere espressione di una disciplina generale dell'ordinamento e diviene strumento di composizione di interessi particolari, alterando l'equilibrio tra i poteri dello Stato.

Una legge retroattiva, una legge di interpretazione autentica o una legge-provvedimento non sono, di per sé, incompatibili con i principi dello Stato costituzionale di diritto. Esse possono perseguire finalità costituzionalmente legittime, quali la tutela dell'affidamento, la certezza del diritto, il superamento di obiettive incertezze interpretative o la disciplina di situazioni eccezionali che richiedano un intervento legislativo specifico. Ciò che la Costituzione non

<sup>52</sup> La Costituzione, infatti, non consacra un principio assoluto di generalità e astrattezza della legge, sebbene ne costituisca un carattere fondamentale. Sul punto L. CARLASSARE, voce *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. II, Tomo II, Milano, 2008, 536 e ss. Sull'astrattezza in particolare si veda V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 238 e ss.

<sup>53</sup> Le sentenze n. 20 del 1956, n. 59 e n. 60 del 1957 sono state le prime decisioni nelle quali la Corte costituzionale si è occupata del rapporto fra leggi provvedimento e principio di uguaglianza.

<sup>54</sup> Nota la dottrina (A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989)*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1055) che la Corte non chiarisce i parametri mediante i quali viene svolto il giudizio di ragionevolezza.

<sup>55</sup> Così le sentenze n. 288 del 2008, n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010 e da ultimo la sentenza n. 181 del 2019.

<sup>56</sup> Così la sentenza n. 181 del 2019 della Corte costituzionale.

consente è che tali strumenti vengano utilizzati per incidere arbitrariamente su rapporti giuridici determinati, per influenzare l'esito di controversie pendenti o per eludere il controllo giurisdizionale.

227

Una legge retroattiva, interpretativa o provvedimentale che sia diretta a influenzare l'esito di giudizi pendenti o a modificare *ex post* il quadro normativo applicabile a situazioni specifiche rischia infatti di trasformare l'esercizio della funzione legislativa in una forma indiretta di decisione del caso concreto.

Sotto questo profilo, si è visto che la giurisprudenza della Corte costituzionale e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo risultano pienamente convergenti. Entrambe riconoscono che la retroattività legislativa costituisce un istituto fisiologico dell'ordinamento, ma subordinano la sua legittimità alla sussistenza di imperative ragioni di interesse generale, alla ragionevolezza dell'intervento e al rispetto dell'equilibrio tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. Quando tali presupposti difettano e la legge venga utilizzata quale strumento per risolvere singole controversie o perseguire interessi particolari, la questione non riguarda più soltanto l'efficacia retroattiva della disciplina, bensì la stessa conformazione costituzionale della funzione legislativa.

Il principio di irretroattività rivela, allora, la propria funzione più profonda: non quella di impedire ogni efficacia retroattiva della legge, ma quella di operare come limite all'esercizio arbitrario della funzione legislativa, al fine di tutelare i principi di uguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto e separazione dei poteri che caratterizzano lo Stato costituzionale di diritto.

### ***7. Considerazioni conclusive. Il principio di irretroattività quale garanzia dello Stato costituzionale di diritto***

Le riflessioni svolte consentono di formulare alcune considerazioni di ordine sistematico sul ruolo che il principio di irretroattività assume nell'ordinamento costituzionale italiano.

La Costituzione non conosce un generale divieto di retroattività della legge. Al di fuori della materia penale, nella quale l'art. 25, secondo comma, Cost. sancisce un limite espresso e invalicabile all'esercizio della potestà legislativa, il legislatore conserva il potere di attribuire

efficacia retroattiva alle proprie disposizioni, ma ciò non significa che tale potere sia privo di limiti. Al contrario, proprio l'assenza di un divieto generale impone di ricavare i limiti della retroattività dai principi supremi dello Stato costituzionale di diritto.

228

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo mostra come il controllo sulle leggi retroattive si sia progressivamente spostato da una prospettiva esclusivamente formale ad una sostanziale. Il limite costituzionale alla retroattività, infatti, non coincide con il solo principio dell'affidamento, ma trova il suo fondamento più profondo nella separazione dei poteri.

Sotto questo profilo, assume rilievo decisivo il rapporto tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale. La retroattività legislativa diviene costituzionalmente problematica quando non si limita a disciplinare in via generale rapporti giuridici sorti anteriormente alla sua entrata in vigore, ma viene utilizzata per incidere sull'esito di controversie già devolute al giudice o per neutralizzare orientamenti giurisprudenziali consolidati. In tali ipotesi il legislatore non si limita più ad esercitare la funzione normativa che gli è propria, ma rischia di interferire con il potere giudiziario, alterando l'equilibrio costituzionale tra i poteri dello Stato. Le leggi retroattive, le leggi di interpretazione autentica e le leggi provvedimento si collocano lungo un *continuum*, nel quale cresce progressivamente il rischio che il legislatore utilizzi il potere normativo non per disciplinare in via generale l'ordinamento, ma per intervenire su casi concreti *sub iudice*, alterando l'equilibrio tra i poteri dello Stato.

Infatti, quando esse sono utilizzate per perseguire obiettivi di interesse generale, chiarire obiettive incertezze interpretative o disciplinare situazioni eccezionali nel rispetto dei principi costituzionali rappresentano strumenti fisiologici dell'attività legislativa. Al contrario, quando divengono il mezzo per incidere retroattivamente su situazioni individuali, favorire o sfavorire determinati soggetti ovvero orientare l'esito di specifiche controversie, esse si trasformano in forme di esercizio patologico della funzione legislativa.

Ne deriva che il principio di irretroattività svolge una funzione essenziale di garanzia dello Stato costituzionale di diritto perchè opera quale criterio di controllo dell'esercizio del potere legislativo, imponendo che ogni deroga alla regola dell'efficacia della legge per il futuro sia

sorretta da ragioni obiettive, proporzionate e costituzionalmente apprezzabili, nel rispetto dell'affidamento dei consociati e dell'autonomia della funzione giurisdizionale.

In definitiva, la retroattività della legge non rappresenta, di per sé, un'anomalia dell'ordinamento costituzionale. Essa diviene incompatibile con lo Stato di diritto quando si traduce in uno strumento di esercizio arbitrario del potere, idoneo ad alterare l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, a compromettere la certezza dei rapporti giuridici e a incidere sull'indipendenza del giudice. È proprio nella capacità di impedire tali interferenze che il principio di irretroattività manifesta la sua più profonda funzione costituzionale: non quella di limitare in astratto il legislatore, ma quella di preservare l'equilibrio tra i poteri dello Stato e di garantire che l'esercizio della funzione legislativa rimanga conforme ai principi fondamentali dello Stato costituzionale di diritto.