

APPUNTI PER UNO STUDIO SUI RAPPORTI FRA DISPOSIZIONI  
TRANSITORIE E DIRITTO INTERTEMPORALE TRA FONTI  
COSTITUZIONALI E PRIMARIE\*

MASSIMILIANO MALVICINI\*\*

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Diritto transitorio, criteri di applicabilità e diritto intertemporale: considerazioni preliminari. – 3. I rapporti fra norme transitorie e norme intertemporali: spunti ricostruttivi. – 4. Contrappunti di sintesi e qualche annotazione sul principio (intertemporale) di irretroattività.

**Abstract**

*The essay considers the relationship between time and law focusing on transitional law and intertemporal law within the Italian Constitutional system, providing, specifically, a general framework of the relationships between these two types of sources of law from a taxonomic point of view. The first part of the work is dedicated to the general profiles of transitional law and intertemporal law; in this perspective, the relationships between the first and second type of norms are analyzed following the consolidated categories of the theory law; finally, in the third part of the work some particularities of the relationships between intertemporal norms and the Constitutional and Statutory (Primary) norms will be illustrated, referring, in particular, to the principle of non-retroactivity of the law.*

**Suggerimento di citazione**

M. MALVICINI, *Appunti per uno studio sui rapporti fra disposizioni transitorie e diritto intertemporale tra fonti costituzionali e primarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Tempo e mutamento nel sistema delle fonti”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 1° ottobre 2021.

\*\* Assegnista di ricerca presso l’Università degli Studi del Piemonte Orientale.

Contatto: [massimiliano.malvicini@uniupo.it](mailto:massimiliano.malvicini@uniupo.it).

### 1. Premessa

I rapporti fra sfera giuridica e dimensione temporale sono molteplici ed eterogenei. Gli atti e le norme giuridiche hanno le proprie radici e producono i loro effetti nel tempo; d'altro canto, le azioni alle quali si riferiscono le norme hanno necessariamente luogo nella stessa dimensione temporale (oltre che nello spazio)<sup>1</sup>. Ciascun ordinamento è poi contraddistinto da una duplice dinamica: con il passare del tempo nuove norme sono incorporate in esso, mentre altre cessano di farne parte<sup>2</sup>. Più in generale, entro certi termini, la stessa esperienza giuridica costituisce una tecnica di manipolazione temporale:

le leggi, emanate nel passato, sono collocate anzi confitte nel momento in cui esse furono promulgate: sicché si usa riferirsi ad esse con l'indicazione della loro data di nascita; ma queste leggi restano letta morta se non vivono nel presente della loro interpretazione e applicazione. Lo storico del diritto fa storia in quanto indaga sulla formazione delle leggi e quindi le ricrea nel loro momento genetico; ma il giurista che si richiama ai testi di legge per emettere una sentenza, o per prendere un provvedimento, o per fornire una comparsa legale, costringe la legge ad inserirsi nel tessuto del presente, opera non una trasposizione temporale, ma una vera e propria immedesimazione di ciò che fu in ciò che è<sup>3</sup>.

Dal punto di vista analitico, da un lato si pongono così le questioni attinenti alla dimensione temporale del diritto (*il diritto nel tempo*), ossia al rapporto assiologico tra l'esperienza giuridica e valori come l'universalità, la stabilità, la prevedibilità e la stessa temporalità; dall'altro emergono quelle concernenti la sua declinazione – come entità misurabile (tempo oggettivo) e/o come

<sup>1</sup> H. KELSEN, *General theory of law and state*, Harvard University Press, Cambridge (Ma), 1945, trad. it. di S. Cotta e G. Treves, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1952, 42 (con riferimento alle norme) 223 ss (con riferimento all'ordinamento giuridico statale); G. HUSSERL, *Recht und Zeit. Fünf rechtsphilosophische Essays*, V. Klostermann, Frankfurt am Main, 1955, trad. it. di R. Cristin, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1998, 3 ss.

Sul rapporto tra dimensione temporale e esperienza giuridica anche dal punto di vista filosofico cfr., ex multis, G. CAPOZZI, *Temporalità e norma nella critica della ragione giuridica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1968; G. GASPARRI, *Sul rapporto tra diritto e tempo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1974, 544 ss; S. COTTA, *Diritto e tempo. Linee di una interpretazione fenomenologica*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1981, 119 ss; E. OPOCHER, *Diritto e tempo*, in *Ibidem*, 130 ss; O. PFERSMANN, *Il quadro strutturale della temporalità degli ordinamenti giuridici normativi*, in AA. VV., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici. Atti del 7° Convegno Nazionale – 12-13-14 aprile 2012 Gran Hotel Quisisana – Capri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, 269-281.

<sup>2</sup> E. BULYGIN, *Teoria e tecnica della legislazione*, in ID., *Norme, validità, sistemi normativi*, Giapichelli, Torino, 1995: «mentre il sistema geometrico, una volta fissati i suoi assiomi e le sue regole di inferenza, è determinato una volta per tutte per sempre e permane identico, il sistema giuridico è un processo in costante evoluzione» (42).

<sup>3</sup> V. FROSINI, *Temporalità e diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, 432.

riferimento fasico – all'interno di un procedimento, relativamente alle fattispecie o alle conseguenze giuridiche previste da una o più norme (*il tempo nel diritto*)<sup>4</sup>.

Del resto, è proprio osservando dall'angolazione temporale le dinamiche di produzione del diritto che si può approfondire la precarizzazione della funzione normativa. In particolare, dinanzi alla presa d'atto che «le istituzioni e il prodotto dei processi democratici appaiono vulnerabili e assai incapaci di “resilienza”; cioè di adattarsi alla velocità dei cambiamenti in corso», solo da questa prospettiva è possibile analizzare efficacemente le trasformazioni del sistema delle fonti del diritto, intese ormai quali mezzi di consumo flessibili, orientati al continuo perfezionamento temporale<sup>5</sup>.

Naturalmente, questo esito può essere raggiunto mediante strade differenti. In questa sede ci concentreremo su un tema specifico: i rapporti fra diritto transitorio e diritto intertemporale all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano fornendo, nello specifico, un inquadramento generale dei rapporti fra questi due tipi di norme in ottica tassonomica.

Si tratta, in altre parole, di chiarire alcuni dei presupposti teorici che, in concreto, sorreggono il fenomeno dell'“intertemporalità normativa”; come rilevava un decennio fa Maria Rosaria Ferrarese, si tratta di uno tra gli ambiti di maggior interesse per comprendere alcune delle più recenti tendenze dell'attuale panorama giuridico come, per esempio, la pervasività degli sfasamenti temporali tra norme, fonti e ordinamenti differenti (e i loro rapporti) e, parallelamente, la centralità dell'attività interpretativa e delle norme costituzionali<sup>6</sup>. Si tratta, del pari, di un ambito nel quale la verifica dell'idoneità delle attuali chiavi interpretative rispetto agli sviluppi normativi e giurisprudenziali degli ultimi anni emerge come prioritaria, oltre che propedeutica all'eventuale

<sup>4</sup> Per questa dicotomia E. OPOCHER, *Diritto e tempo*, cit., 130 ss.

<sup>5</sup> In questi termini E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 20 ss. al quale si rimanda per un'approfondita ricostruzione delle dinamiche concernenti la precarizzazione e la specializzazione delle fonti primarie all'interno della forma di governo italiana. Spunti interessanti già in V. FROSINI, *Temporalità e diritto*, cit., 436: «Il rapporto che intercorre fra il tempo, la temporalità e il diritto (considerato quest'ultimo con riferimento ora al tempo esterno ad esso, ora al tempo interno o temporalità) va tuttavia sottoposto ad una nuova considerazione riguardo al profondo mutamento sopravvenuto nelle relazioni sociali con l'avvento della società conformata dalla civiltà tecnologica (...)».

Con specifico riferimento al rapporto tra dimensione temporale e Costituzione si vedano, secondo approcci diversi, T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1978, p. 783 ss (ma anche in ID., *Opere*, Tomo I – Teoria generale, Giuffrè, Milano, 2000, 477-573); P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1984; M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, XXXIX, 1992, 39 ss; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>6</sup> M.R. FERRARESE, *L'intertemporalità tra cambiamento normativo ed evoluzione giuridica*, in *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, cit., 367-381.

sviluppo di argomentazioni orientate all'evoluzione dei concetti e delle teorie esistenti.

In questa prospettiva, la prima parte del lavoro sarà dedicata ai profili essenziali del diritto transitorio e del diritto intertemporale; in seguito si procederà ad analizzare i rapporti formali tra le norme del primo tipo e del secondo seguendo un'impostazione di carattere teorico-generale; infine, nella terza parte del lavoro si illustreranno alcune particolarità dei rapporti tra le norme intertemporali e le fonti costituzionali e primarie facendo riferimento, in particolare, al principio di irretroattività della legge.

## **2. Diritto transitorio, criteri di applicabilità e diritto intertemporale: considerazioni preliminari**

In generale, gli studiosi si riferiscono al diritto transitorio in termini funzionali o strutturali. Da un lato, si qualificano come tali quelle norme che «la legge sopravveniente detta espressamente al proprio fine di regolare il passaggio da una legislazione a un'altra»<sup>7</sup>; dall'altro, invece, sono intese come transitorie quelle norme che hanno un'applicabilità limitata nel tempo, a causa della previsione *ab origine* di un termine finale di efficacia<sup>8</sup>.

Queste definizioni derivano da una diversa impostazione rispetto al fenomeno in oggetto. Le definizioni di carattere funzionale si fondano su riflessioni di ordine "macro" rispetto alle transizioni normative e tendono a ricondurre sotto una stessa categoria tutte le norme, le disposizioni e gli atti normativi che contribuiscono variamente a essa; al contrario, le definizioni di carattere strutturale prendono le mosse dalle caratteristiche essenziali delle norme appartenenti al fenomeno transitorio. Entrambi gli approcci, del resto, colgono alcuni dei caratteri essenziali della fenomenologia connessa alle transizioni giuridiche

<sup>7</sup> R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Foro, Bologna-Roma, 1995, 22 ss. V. altresì R. QUADRI, voce *Disposizioni transitorie*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino: «Così, nel linguaggio legislativo e corrente, l'espressione "diritto transitorio" tende ad indicare piuttosto delle norme il cui carattere precipuo è quello della provvisorietà in rapporto alla necessità o bisogni contingenti o straordinarie» (1133).

<sup>8</sup> R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, 286-287 (ID. *Il tempo e le norme*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1999, 731). Sul punto v. altresì la posizione di P. SCARLATTI, voce *Disposizioni transitorie (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, VIII, Utet, Torino, 2021, 141 per il quale «la limitazione temporale degli effetti giuridici rappresenta un elemento imprescindibile e costitutivo della nozione di disposizione transitoria, che persiste nonostante le diverse modalità cui la vicenda della transizione normativa ha nel tempo dato luogo». Accanto a questo elemento, l'A. elenca le altre caratteristiche essenziali delle norme transitorie quali: la terzietà e la materialità rispetto alla successione nel tempo di due normative, che tramite le norme transitorie vengono collegate in modo graduale; l'autonomia «che si riscontra in relazione alle indeterminate modalità di governare la transizione normativa al fine di agevolare un aggiornamento non traumatico dell'ordinamento; la singolarità: intesa come attitudine a disciplinare concretamente singole vicende transitorie.

nel tempo; in particolare, con riferimento al primo, è senz'altro vero che per facilitare il passaggio da una disciplina normativa a un'altra vengono spesso emanate norme diverse, autonome, rispetto all'una e all'altra; del pari, guardando al secondo, spesso il legislatore opera in questa direzione approvando effettivamente delle norme che hanno un ambito di applicabilità limitato nel tempo ma – e questo è il punto – nulla gli vieta di agire diversamente, ottenendo lo stesso risultato mediante altri mezzi (ad esempio, attraverso l'approvazione di specifiche direttive che delimitano nel tempo l'applicabilità di una o più norme).

Così, anche in base a queste considerazioni, e in virtù del fatto che, come vedremo, la stessa nozione di diritto intertemporale è strutturata in senso teleologico, in questa sede si assume come riferimento la definizione in senso funzionale di diritto transitorio.

Ciò posto, le norme transitorie formano una categoria eterogenea. Infatti, sono potenzialmente idonee a creare «un allaccio fra l'esperienza giuridica in base a norme abrogate e quella futura»<sup>9</sup> non solo le norme precettive (vale a dire norme che, dal punto di vista del “destinatario primario” qualificano un certo comportamento secondo la modalità deontica dell'obbligatorio o del vietato o, con riferimento all'organo che deve applicarla, l'obbligo di applicare una sanzione), ma anche quelle permissive (quelle che qualificano un comportamento secondo la modalità deontica del “permesso”), quelle costitutive (quelle che non prescrivono ma creano la “situazione”, che ne sono oggetto attraverso un “automatismo giuridico”), le norme di competenza (che regolano la produzione di atti giuridici e normativi mediante l'esercizio di un potere giuridico) e infine le meta-norme (ossia direttive volte a regolare l'interpretazione e l'applicazione di altre norme)<sup>10</sup>.

Una conferma di questa caratteristica è data dalle disposizioni transitorie della Costituzione, rispetto alle quali<sup>11</sup> anche la più recente dottrina ha rilevato l'opportunità di distinguerle, ad esempio, a seconda della ratio sottesa al loro contenuto (lasciando sullo sfondo considerazioni di carattere formale). In questa direzione, per esempio, le norme transitorie contenute nella Carta costituzionale sono state suddivise in tre grandi partizioni a seconda che riguardano:

- l'organizzazione e il funzionamento degli organi e degli assetti istituzionali della Repubblica (*norme costituzionali di organizzazione o strutturazione*).

<sup>9</sup> R. QUADRI, *Disposizioni transitorie*, cit., 1133.

<sup>10</sup> Su questi aspetti v. G. PINO, *Teoria analitica del diritto I, La norma giuridica*, ETS, Pisa, 2016, 69.

<sup>11</sup> In tal senso già R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali*, cit., 16.

Appartengono a questo gruppo le disposizioni transitorie: I (attribuzioni del Capo provvisorio dello Stato), II (elezione del Presidente della Repubblica), IV (concernente le disposizioni per il Molise in vista della prima elezione del Senato), V (in materia di trattati internazionali che importano oneri alle finanze o modificazioni di legge), VIII, commi 2 e 3 (concernenti l'uno il trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni dallo Stato; l'altro il correlativo passaggio dei funzionari e dipendenti statali alle Regioni); XV (conversione in legge del decreto legislativo luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944); XVII (convocazione e attribuzioni dell'Assemblea Costituente in attesa dell'elezione delle nuove Camere);

- la declinazione assiologica dell'assetto repubblicano mediante l'attuazione di nuovi principî e valori ordinamentali (*norme costituzionali di programmazione o adeguamento*).

Appartengono a questo gruppo le disposizioni transitorie VI (in materia di revisione degli organi speciali di giurisdizione e di riordino del Tribunale supremo militare), VII, commi 1 e 2 (norme sull'ordinamento giudiziario e di controversie ex art. 134 Cost.), IX (adeguamento delle leggi della Repubblica alle esigenze delle autonomie locali e alle competenze attribuite alle Regioni) e XVI (coordinamento con la Costituzione delle leggi costituzionali non abrogate);

- la protezione di alcuni aspetti tipici e fondativi dell'ordinamento repubblicano (*norme costituzionali di garanzia o salvaguardia*).

Appartengono a questo gruppo la disposizione transitoria X (applicazione delle norme del Titolo V per il Friuli-Venezia Giulia) e XII, comma 2 (limitazioni temporanee al diritto di voto ed eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista)<sup>12</sup>.

Tra di esse, la XV disposizione transitoria assume un significato giuridico del tutto peculiare. In particolare, statuendo che «Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato»<sup>13</sup> la nostra

<sup>12</sup> È l'impostazione proposta da P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 96 ss al quale si rimanda per una trattazione approfondita delle singole norme transitorie previste a livello costituzionale. Sulle disposizioni transitorie e finali v. R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali*, cit., *passim*.

<sup>13</sup> Il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 sancì l'inizio della fase costituente. In particolare, mediante esso si stabilì che dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano mediante l'elezione di una Assemblea Costituente, a suffragio universale diretto e segreto, con il compito di deliberare la nuova costituzione della Stato

Carta fondamentale, in quanto fonte generale sulla produzione del diritto, legittima la norma che è stata alla base dello stesso processo che ha portato alla sua approvazione e, così facendo, più in generale, si erge quale fonte di validità per le altre norme positive che compongono l'ordinamento, anche di quelle adottate precedentemente al 1° gennaio 1948; sul punto, valgono le considerazioni di Costantino Mortati: «Il fatto che il d.l. n. 151, da cui ebbe inizio il procedimento costituente, sia stato convertito in legge dalla XV disposizione transitoria della costituzione non può avere avuto l'effetto di attribuire ad esso un carattere suscettibile di mutarne la funzione. È da notare che la conversione effettuata non può ricondursi neppure per la forma seguita alla prescrizione dell'art.6 del decreto n.151 perché questo aveva affidato la conversione stessa alla competenza delle "assemblee legislative". Tale fatto si deve interpretare invece proprio in senso opposto a quello che si vorrebbe attribuirgli, e cioè come autoassunzione di potere da parte della costituente, diretta ad affermare il carattere originario dell'ordinamento per opera del quale essa era sorta, e consacrarne la legittimità in confronto della nuova costituzione che ne era stato il risultato»<sup>14</sup>.

### 3. I rapporti fra norme transitorie e norme intertemporali: spunti ricostruttivi

In generale, tra i vari tipi di norme transitorie, in questa sede assumono particolare interesse quelle che regolano l'interpretazione e l'applicazione di altre norme giuridiche; si tratta, infatti, delle norme che, come vedremo, possono entrare in diretto collegamento con il cosiddetto diritto intertemporale.

Prima di procedere oltre sono però necessari alcuni chiarimenti. Anzitutto, per applicazione di una norma s'intende, in questa sede, il suo utilizzo nell'ambito di una decisione di un caso. In questa operazione, l'interprete è orientato da specifici criteri (cd. "di applicabilità") che forniscono un'indicazione sulle

(art. 1). Al contempo, il decreto stabilì: l'abrogazione del comma terzo dell'articolo unico del R. decreto-legge 2 agosto 1943, n. 175, relativa all'elezione di una nuova Camera dei Deputati e alla sua convocazione entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra (art. 2); l'istituzionalizzazione della cd. tregua istituzionale, mediante l'autonomizzazione del Governo dalla figura del Re («I Ministri e Sottosegretari di Stato giurano sul loro onore di esercitare la loro funzione nell'interesse supremo della Nazione e di non compiere, fino alla convocazione dell'Assemblea costituente, atti che comunque pregiudichino la soluzione della questione istituzionale») (art. 3); il conferimento del potere legislativo al Consiglio dei Ministri in attesa della elezione del nuovo Parlamento; nello specifico, il Consiglio poteva adottare decreti legislativi che dovevano essere sanzionati e promulgati dal Luogotenente del Regno (art. 4).

<sup>14</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962<sup>6</sup>, 159 ss; ID., *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato. La Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali, (anno accademico 1959-1960)*, Ricerche, Roma, 1960, 210. *Contra* C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Utet, Torino, 1963, 40 ss. Queste considerazioni si legano concettualmente alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sua prima sentenza (1/1956). Su di essa v. AA.VV., *Dibattito sulla competenza della Corte costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1956, 261 ss.

motivazioni per le quali un atto normativo e/o una norma possono e devono essere usati per adottare (e giustificare) una decisione autoritativa (nel caso degli atti normativi e delle disposizioni per trarne delle norme esplicite; nel caso delle norme per applicarle all'interno di una specifica argomentazione giuridica). In questo senso, i criteri di applicabilità si differenziano rispetto a quelli di validità di un ordinamento perché mediante essi si determina solo la preferenza di una norma o disposizione rispetto ad altre norme o disposizioni, senza sindacare la sua conformità all'ordinamento giuridico<sup>15</sup>.

I criteri di applicabilità sono contenuti, a loro volta, in convenzioni interpretative praticate dalla cultura giuridica di riferimento e/o in altre norme positive e, dal punto di vista formale, assumono la conformazione di vere e proprie "meta-norme"<sup>16</sup>. Con questa espressione si indica, in generale, l'insieme delle direttive che riguardano altre norme e le attività ad esse connesse (e.g. norme sulla produzione, abrogazione, interpretazione e applicazione del diritto)<sup>17</sup>.

In generale, come ha indicato la autorevolissima dottrina, si possono distinguere almeno tre categorie di meta-norme:

- I. quelle ad oggetto la produzione del diritto, specificando i fatti abilitati a produrlo e i correlativi presupposti formali e materiali (cd. *meta-norme procedimento*);
- II. quelle relative ai criteri mediante i quali orientare l'interpretazione testuale del diritto, ossia la traduzione di disposizioni in una o più norme esplicite<sup>18</sup> (cd. *meta-norme interpretazione*);

<sup>15</sup> G. PINO, *L'applicabilità delle norme giuridiche*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 11, 2011, 835-836.

<sup>16</sup> E. BULYGIN, *Tempo e validità*, in *Norme, validità, sistemi normativi*, cit., 74. Sulle meta-norme cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, 22-23.

<sup>17</sup> Sul concetto di meta-norma e sulle diverse interpretazioni fornite si rimanda a T. MAZZARESE, *Metanorme. Rilievi su un concetto scomodo della teoria del diritto*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Struttura e dinamica dei sistemi giuridici*, Giappichelli, Torino, 1996, 125-158 in quella sede, il concetto di meta-norma viene impiegato per indicare, nello specifico: «(a) l'insieme delle norme che attengono all'individuazione e alla definizione dei criteri di (in)validità degli atti giuridici, degli atti, cioè, la cui (in)validità determina la (in)validità delle norme che di essi sono il risultato, e (b) l'insieme delle norme che attengono all'individuazione e alla definizione dei criteri di (in)validità delle norme, diversi dall'essere il risultato di un atto giuridico» (130-131). Cfr. altresì R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo, continuato da L. Mengoni, Vol. I, tomo 1, Giuffrè, Milano, 1998, 30-31; ID., *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, Giuffrè, 2010, 22.

<sup>18</sup> Nel senso proposto da P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, il Mulino, Bologna, 2007, 49 ss.

- III. quelle concernenti le regole che disciplinano i rapporti tra singole leggi e/o ordinamenti e che ne limitano, in vario modo, la sfera di validità e/o la sfera di applicabilità, sia dal punto di vista temporale che dal punto di vista spaziale (cd. *meta-norme ordinamento*)<sup>19</sup>.

Rispetto a questo schema, i criteri di applicabilità si collocano nell'ultima categoria. Nello specifico, di fronte alle fisiologiche conseguenze che derivano dall'accettazione dei principî di inesauribilità e pluralità delle fonti normative<sup>20</sup>, essi riguardano:

- a) l'introduzione di ordini di preferenza tra le fonti del diritto (in termini gerarchici o di competenza);
- b) i metodi per risolvere eventuali antinomie, per esempio mediante l'utilizzo del criterio gerarchico, cronologico, di specialità e di competenza; il bilanciamento fra diversi principî; l'identificazione delle ipotesi di "defettibilità" di norme;
- c) la disciplina dell'applicabilità temporale delle norme con riguardo, per esempio, ai casi di retroattività, irretroattività, ultrattività delle stesse<sup>21</sup>.

Ora, in generale, l'insieme dei principî e delle regole che disciplinano la successione delle norme nel tempo determinando, in modo tendenzialmente stabile e perenne, i relativi rapporti di applicabilità costituisce quello che, in senso specifico, è denominato diritto intertemporale<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> E. ZITELMANN, *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, in *Diritto internazionale*, 1961, 152-169; si tratta della traduzione italiana a cura di T. Ballarino dello scritto *Geltungsbereich und Anwendungsbereich der Gesetze. Zur Grundlegung der völkerrechtlichen Theorie des Zwischenprivatrechts*, in *Festgabe der Bonner Juristischen Fakultät für K. Bergbohm*, Bonn, 1919, 207 ss.

La terminologia tra parentesi è ripresa da A. RUGGERI, *Norme sulla normazione e valori*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2011; cfr. ID., *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, in *Politica del diritto*, 2, 1987, 175-243.

<sup>20</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1978, 162 ss). Sul principio di inesauribilità cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984, 39-40.

<sup>21</sup> G. PINO, *Teoria analitica del diritto*, cit., 143-144.

<sup>22</sup> G.U. RESCIGNO, voce *Disposizioni transitorie*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 221. In dottrina non si registra un orientamento condiviso in merito alla linea di demarcazione tra diritto transitorio e diritto intertemporale. Sul punto cfr. R. QUADRI, *Disposizioni transitorie*, in *Novissimo Digesto Italiano*, V, Utet, Torino, 1960, 1132-1133; G. GROTTANELLI DE SANTI, voce *Diritto transitorio*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989; E. BINDI, voce *Diritto transitorio Postilla di aggiornamento.*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2007.

In questo senso, più che “modi di essere delle norme”, i criteri di applicabilità intertemporali sono delle vere e proprie direttive che risolvono (*rectius*, forniscono all’interprete uno strumento di risoluzione) questioni controverse concernenti l’interpretazione o l’applicazione delle regole e dei principî giuridici nel tempo<sup>23</sup>.

Nel nostro ordinamento possono essere ricondotte alla categoria dei criteri inter-temporali non solo le direttive che si riferiscono al tempo di applicabilità di tutte le norme di un ordinamento giuridico (ad esempio, la regola generale dell’efficacia immediata delle norme, tale per cui esse disciplinano ogni situazione giuridica che rientri nella loro previsione in modo immediato e con effetti *ex nunc*; direttiva positivizzata nell’art. 11, comma primo delle Disposizioni sulla legge in generale premesse al Codice civile - «La legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo»), o di quelle derivanti da un certo tipo di fonte (ad esempio, art. 73, comma terzo Cost. e l’art. 10, comma primo delle Preleggi), ma anche le meta-norme che delimitano nel tempo l’applicabilità di uno specifico testo normativo o di singole norme<sup>24</sup>.

Le meta-norme inter-temporali assolvono una funzione fondamentale all’interno degli ordinamenti giuridici i quali, come ha rilevato Alessandro Pizzorosso, consentono al legislatore di derogare al principio della non retroattività della legge e della sua illimitata efficacia nel futuro in almeno quattro forme, ammettendo:

- i. la retroattività di una legge o di una disposizione o l’abrogazione di *ex tunc* di una legge o disposizione preesistente;
- ii. l’immediata applicabilità di una legge con riferimento a fatti anteriori che possono essere presi in esame dal soggetto che deve applicare il diritto (principio *tempus regit actum*);
- iii. il differimento di una o più disposizioni di una legge ad un momento successivo a quello della sua entrata in vigore;

<sup>23</sup> In questo senso G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, cit., 226.

<sup>24</sup> R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 173; ID., *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, cit., 285. Un esempio è rappresentato dal comma sesto dell’art. 154 del Regolamento della Camera dei deputati: «Le disposizioni dell’articolo 102, comma 3, [concernenti la trasmissione dei progetti di legge alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, n.d.A.] si applicano ai progetti di legge assegnati dalla data dell’entrata in vigore di esse».

- iv. l'approvazione di leggi la cui efficacia è delimitata mediante la previsione di un termine<sup>25</sup>.

In termini analitici, anche i criteri di applicabilità si compongono di (almeno) due elementi essenziali: il soggetto a cui la prescrizione è diretta, ossia l'interprete; il contenuto, vale a dire la qualificazione deontica del comportamento dell'interprete.

Per esempio, se guardiamo alla struttura della norma giuridica, che possiamo esprimere in senso condizionato<sup>26</sup>, per cui mediante il rapporto di imputazione tra una protasi e un'apodosi certi effetti giuridici vengono ricondotti a una certa fattispecie (se F allora C)<sup>27</sup>, l'applicazione del principio di irretroattività della legge si può qualificare nel seguente modo:

se F (norma in ambito penale) allora non X (divieto per l'interprete di applicare le norme retroattivamente);

dove X: sostituzione della conseguenza giuridica prevista dall'ordinamento inizialmente per una fattispecie al t-1 (se F allora A) con diversi o nuovi effetti giuridici (dato che F allora B)<sup>28</sup>

<sup>25</sup> A. PIZZORUSSO, *Art. 1-9. Delle fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca a cura di F. Galgano - Disposizioni sulla legge in generale*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna – Roma, 2011<sup>2</sup>, 480-481.

<sup>26</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 45 ss; ID., *Allgemeine Theorie der Normen*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1979, trad. it., di M. Torre, a cura di M.G. Losano, *Teoria generale delle norme*, Einaudi, Torino, 1985, 4 ss, spec. 46 ss;

<sup>27</sup> G. PINO, *Teoria analitica del diritto*, cit. 49 ss, spec. 50 e i riferimenti in note 20 e 21. Sul punto vedi le recenti considerazioni di O. CHESSA, *Concetto e tipologie di norma giuridica*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 1, 2019, secondo cui il rapporto di imputazione giuridica conforma in modo tipico il nesso tra la protasi e l'apodosi: «mentre nel rapporto di causalità naturale la regione sufficiente, che appartiene al dominio dell'essere, determina come conseguenza un altro fatto, sempre appartenente all'essere, invece nel rapporto di imputazione giuridica ciò che consegue dal prodursi dell'antecedente non è un fatto, un essere, bensì un *dover essere*. Lo schema non è più "se A, allora è B, ma "se A, allora *deve essere* B". Ed è chiaro che la ragione sufficiente del *dover essere* B non si risolve interamente nell'evento A, ma è questo stesso evento in quanto qualificato giuridicamente (...) Non è un essere a determinare un altro essere, ma è un essere giuridicamente tipizzato a determinare un *dover essere*» (33-34).

<sup>28</sup> Cfr. R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990, 189 ss, spec. 212; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, cit., 287 ss; Cfr. R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 5, 1990, spec. 1355 ss il quale propone la seguente definizione del principio di retroattività: «valutazione o rivalutazione di un interesse istantaneo del passato o di quel tratto dell'interesse durevole che si situa nel passato»; in questa prospettiva, «La *valutazione* di un interesse del passato significa qualificazione da parte della norma di un interesse sorto in un momento anteriore all'entrata in vigore della medesima e *fino ad allora inqualificato*. Alla qualificazione fa seguito la previsione di un effetto giuridico nel presente diretto a realizzare l'interesse medesimo. La *rivalutazione* di un interesse de passato significa riquificazione da parte della norma di un interesse sorto in un momento anteriore all'entrata in vigore della medesima e *fino ad allora*

Dal punto di vista formale, i criteri di applicabilità intertemporale sono delle vere e proprie regole<sup>29</sup>: in particolare, essi hanno come oggetto una classe di azioni – ossia un’azione ricorrente elevata a modello (prescrizioni astratte) – che, nel caso in specie, coincide nell’applicare o meno il criterio *ogni qual volta* ricorrano le condizioni da essi presupposti, determinando, in tal modo, l’ambito di retroattività, di efficacia differita nel tempo o, ancora, l’ultrattività delle norme interessate.

Come accade per le regole in genere, anche tra i criteri di applicabilità intertemporale sono ipotizzabili delle antinomie che, a loro volta, possono generare problematiche di primario rilievo. Un esempio di questo fenomeno proviene dalla prassi più recente in materia di legislazione emergenziale anti Covid-19 e, nello specifico, nei casi di abrogazione di alcune disposizioni contenute in alcuni decreti-legge emanati, e non ancora convertiti, ad opera di successivi decreti-legge (*e.g.*, con riferimento ai primi provvedimenti di contrasto all’emergenza, i d.l. nn. 18 del 2020; n. 19 del 2020; n. 23 del 2020).

Dinanzi a questo fenomeno si sono contrapposte diverse impostazioni. Ad esempio, secondo una prima lettura, avanzata dal Comitato per la legislazione della Camera<sup>30</sup>, l’abrogazione delle disposizioni del decreto-legge,

*tutelato mediante la previsione di un effetto giuridico diretto a realizzarlo ai sensi della passata legislazione. Alla riqualificazione fa seguito la revisione di un effetto giuridico nel presente volto a rimettere nel nulla o a modificare gli effetti giuridici previsti dalla passata legislazione»* (corsivi non testuali).

<sup>29</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Per una classificazione degli imperativi giuridici*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Vol. I, Cedam, Padova, 1956, 109-122; ora in ID. *Studi per una teoria generale del diritto*, a cura di T. Greco, Giappichelli, Torino, 2021. In quella sede Bobbio sviluppò una suddivisione delle prescrizioni giuridiche prendendo le mosse dalle caratteristiche del contenuto e del destinatario. In particolare, secondo questo A., il soggetto destinatario e il contenuto delle norme possono essere i) universali, se si riferiscono a tutti a tutti i membri di una determinata classe; ii) particolari, se si riferiscono ad un singolo elemento (soggetto; azione) specificamente identificato. Ciò posto, combinando a questi due elementi strutturali è possibile identificare quattro casi di prescrizioni “tipiche” (prescrizione con soggetto passivo universale, cd. “prescrizioni generali”; prescrizione con soggetto passivo individuale, cd. “prescrizioni individuali”; prescrizione avente per oggetto un’azione tipo, cd. “prescrizioni astratte; prescrizione avente per oggetto un’azione singola, cd. “prescrizioni concrete”). Combinando, a loro volta, queste prescrizioni è possibile identificare quattro tipologie di norme: generali-astratte; generali-concrete; individuali-astratte; individuali-concrete. Ora, riprendendo le riflessioni di Austin in contrapposizione alle posizioni di Kelsen, secondo Bobbio la differenza a tra le vere e proprie regole e gli altri imperativi giuridici (comandi, ordini) dovrebbe essere identificata non tanto il numero di soggetti al quale il precetto è rivolto (la “generalità”) ma al contrario «la classe delle azioni che ne formano il contenuto» (l’“astrattezza”) (12 ss).

<sup>30</sup> ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconti del Comitato per la Legislazione*, Mercoledì 15 aprile 2020, Esame ai sensi dell’articolo 96-bis, Comma 1, del regolamento: «(...) da un lato, infatti, l’abrogazione di una norma da parte di un successivo atto normativo opera usualmente, salvo che sia diversamente indicato, pro futuro; dall’altro lato però, ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione, le disposizioni dei decreti-legge non convertiti perdono efficacia sin dall’inizio; nel caso specifico, al fine di evitare un aggiramento del dettato costituzionale, appare ragionevole ritenere che l’impossibilità per il Parlamento di convertire le specifiche disposizioni richiamate, a causa della loro

comportando l'impossibilità per il Parlamento di convertirle, darebbe origine ad una loro decadenza sin dall'inizio (*ex nunc*). Ad essa si è però contrapposta un'altra interpretazione, avanzata dalla dottrina, secondo la quale, invece, occorrerebbe tener separati l'istituto dell'abrogazione delle disposizioni del d.l. (con effetti *ex nunc*) e quello della mancata conversione dell'atto (con effetti *ex tunc*) e concentrarsi, quindi, sull'identificazione del momento in cui si determina la mancata conversione in legge del decreto-legge e, del pari, sugli effetti della "soppressione", in sede di conversione, delle disposizioni del d.l. che abroga disposizioni di altro d.l.<sup>31</sup>

Ad ogni buon conto, considerando un diverso profilo, i criteri di applicabilità intertemporale non condividono la stessa struttura degli ordini (i comandi concreti) i quali si riferiscono a un'azione concreta, compiuta la quale la prescrizione si estingue; al contrario, essi si qualificano per essere prescrizioni che possiedono il carattere della ripetibilità<sup>32</sup>.

Ciò posto, all'interno del cosiddetto diritto intertemporale è possibile identificare delle meta-norme che hanno caratteristiche strutturali e funzionali diverse, tali da conformarle secondo il modello delle regole e dei principî. Infatti, posto che la differenza tra le regole e i principî può essere letta come una distinzione di grado<sup>33</sup>, alcuni criteri di applicabilità intertemporale (come quello di irretroattività, su cui *infra*) si contraddistinguono per determinate caratteristiche "tipiche" dei principî in senso *strutturale* (genericità e indeterminatezza), *funzionale* (importanza *in re ipsa* della portata assiologica del principio che proclamano) e *operativo* (in tema di conflitti e bilanciamento con altri principî, ma anche di capacità normo-genetica)<sup>34</sup>, che altri condividono in misura ridotta.

Così, il diritto intertemporale si compone delle meta-norme (principî e regole) che governano la successione e l'applicazione delle norme nel tempo. Ora, come abbiamo accennato, le norme di diritto intertemporale possono essere

abrogazione ad opera di un successivo decreto-legge, comporti anch'essa la loro decadenza sin dall'inizio (si tratta pur sempre infatti di una loro mancata conversione); in tale ipotesi si potrebbe pertanto porre l'esigenza, sempre ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, di disciplinare con legge gli effetti delle disposizioni non convertite, in particolare chiarendo se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo della loro vigenza; sede idonea a ciò potrebbe risultare la legge di conversione del decreto-legge n. 23; sul punto potrebbe risultare comunque opportuno un chiarimento già in occasione della discussione in Assemblea del provvedimento in esame, ad esempio attraverso l'approvazione di uno specifico atto di indirizzo al Governo».

<sup>31</sup> Sul punto essenziale la ricostruzione di E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), numero speciale - 1, 2020, spec. 644 ss.

<sup>32</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Cedam, Padova, 1970, 21 ss; sul punto, v. le recenti considerazioni di O. CHESSA, *Concetto e tipologie di norma giuridica*, cit., 32 ss.

<sup>33</sup> Su cui v. G. PINO, *Teoria analitica del diritto*, cit., 73-96; ID., *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2009, 131-158.

<sup>34</sup> G. PINO, *Teoria analitica del diritto*, cit., 85 ss.

riconosciute dalla cultura giuridica di riferimento in base a convenzioni interpretative, ma possono anche essere codificate dal legislatore e, in quest'ultimo caso, possono costituire il contenuto di specifiche norme di diritto transitorio. Infatti, nulla vieta che i singoli criteri di applicabilità siano l'oggetto di specifiche norme transitorie e, d'altro canto, non è un caso che nel definirle parte della dottrina abbia fatto specifico riferimento a questa caratteristica<sup>35</sup>.

Questa dinamica si verifica generalmente perché nell'ambito di una transizione tra una disciplina e un'altra può rendersi necessario risolvere i conflitti nel tempo tra due o più norme. A sua volta, questo risultato può essere raggiunto *in primis* mediante la riconduzione delle fattispecie interessante all'interno della disciplina normativa previgente o, in alternativa, all'interno di quella nuova, l'una a esclusione dell'altra.

L'identificazione, rispetto a singole norme o fattispecie, del limite fra la vecchia disciplina (con riferimento al suo eventuale ambito di ultrattività) e quella nuova (con il suo possibile ambito di retroattività) costituisce l'articolazione di una norma di diritto intertemporale singolare. Del pari, questa può essere oggetto di una regolamentazione di carattere transitorio.

In generale, l'assenza di una disciplina transitoria che contenga norme di diritto intertemporale può essere all'origine di numerose problematiche concernenti le transizioni normative. Nel corso dell'esperienza repubblicana questo fenomeno si è verificato più volte e, dal punto di vista della prassi, ha portato a esiti differenti.

Si pensi, ad esempio, alle vicende della fine degli anni Cinquanta – inizio anni Sessanta concernenti il problema dell'estensione *erga omnes* del contratto collettivo in assenza di una legge attuativa dell'art. 39 Cost. o di specifiche norme transitorie ad esso riferibili.

Allora, attraverso la legge 14 luglio 1959 n. 741 (cosiddetta legge Vigorelli) si conferì al governo la delega ad emanare – entro un anno dall'entrata in vigore della legge-delega – dei decreti legislativi allo scopo di «assicurare minimi

<sup>35</sup> Cfr. R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali*, cit., 22. Alla luce di queste considerazioni, norme transitorie come direttive «dettate espressamente dal legislatore per indicare i casi in cui la nuova norma opera retroattivamente» (A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale: gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. I, Utet, Torino, 1999, cap. IV) o come «insieme delle prescrizioni dettate di volta in volta per regolare gli accadimenti compresi nel periodo in cui si verifica un mutamento legislativo» (R. CAPONI, *Tempus regit processum. Un appunto sull'efficacia delle norme processuali nel tempo*, in *Riv. dir. proc.*, 2, 2006, 450 ss, spec. 459 ss; anche ID., *L'efficacia della legge processuale nel tempo in Italia*, in AA. VV., *Estudos de direito processual civil, in onore del prof. Egas Moniz de Aragão*, Editoria dos tribunais, Sao Paulo, 2005, 66-77) colgono solo un aspetto della più ampia e variegata fenomenologia del diritto transitorio. Invero, nel primo caso si tratta di definizioni troppo specifiche, ben potendosi dare casi di norme transitorie che non riguardano, nello specifico, gli ambiti di applicabilità delle norme; al contrario, negli altri due la definizione è fin troppo ampia e, in questa sede non ci permettono di approfondire i rapporti con le regole e i principi di diritto intertemporale.

inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria» uniformandosi, nello specifico, «a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche inter-categoriali, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge» (*i.e.* i contratti di diritto comune conclusi fino a quel momento).

In attuazione della delega, vennero emanati circa un migliaio di decreti-legislativi (cosiddetti decreti “Vigorelli”), ognuno dei quali era la copia di un contratto collettivo (contratti nazionali, contratti integrativi provinciali, cui abbiano fatto rinvio contratti collettivi nazionali)<sup>36</sup> il quale, proprio a causa della sua trasfusione in un atto normativo, acquisiva efficacia generale (e non più circoscritta ai soli iscritti al sindacato stipulante).

Ben presto, però, le premesse sulle quali si articolò questa disciplina transitoria vennero messe in discussione; in un primo momento, il termine di un anno previsto dall’art. 6 della l. 741/1959 venne prorogato di quindici mesi dall’art. 2 della legge 1° ottobre 1960, n. 1027 anche nella prospettiva di estendere a tutti le clausole retributive dei contratti stipulati nel frattempo (art. 1). Successivamente, il tentativo di estendere a tutti i lavoratori i contratti collettivi mediante il meccanismo della loro ricezione negli atti aventi forza di legge del Governo venne sanzionato dalla Corte costituzionale, che sottolineò la legittimità di questo meccanismo solo se inteso in termini transitori ed eccezionali, e non in quanto meccanismo surrettiziamente derogatorio rispetto alla via tracciata dall’art. 39 Cost.<sup>37</sup>

<sup>36</sup>«od a quei contratti collettivi stipulati in sede provinciale da associazioni affiliate ad associazioni aventi carattere nazionale che non prevedano nel caso di esistenza di norme nazionali, condizioni inferiori per i lavoratori» (l. 491/1959, art. 4, ultimo periodo).

<sup>37</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 1962: «4. I limiti che l'attività legislativa incontra in materia di rapporti di lavoro possono essere rintracciati in numerosi principi e norme della Costituzione, ma di essi non occorre fare in questa sede una compiuta rassegna, essendo sufficiente che la Corte indichi quelli che sorgono dall'art. 39, che le ordinanze di rinvio ritengono violato dalla legge impugnata. L'art. 39 pone due principi, che possono intitolarsi alla libertà sindacale e alla autonomia collettiva professionale. Col primo si garantiscono la libertà dei cittadini di organizzarsi in sindacati e la libertà delle associazioni che ne derivano; con l'altro si garantisce alle associazioni sindacali di regolare i conflitti di interessi che sorgono tra le contrapposte categorie mediante il contratto, al quale poi si riconosce efficacia obbligatoria *erga omnes*, una volta che sia stipulato in conformità di una determinata procedura e da soggetti forniti di determinati requisiti. Una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima. Né si può dire che la questione di costituzionalità, posta in questi termini, possa essere superata col richiamo alla norma contenuta nel primo comma dell'art. 36 della Costituzione. Al di là della intitolazione della legge e delle intenzioni che il legislatore si è attribuite, o che sono state attribuite al legislatore, vale la realtà delle norme contenute nella legge di delegazione e il modo col quale la delegazione è stata esercitata: l'una e l'altro non lasciano dubbi sul fatto che la legge abbia inteso di conferire e abbia in effetti conferito efficacia generale a contratti collettivi e ad accordi economici con forme e procedimento

Un altro caso problematico di transizione normativa è quella concernente l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 con la quale si dispose, con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, un meccanismo transitorio di adeguamento automatico dei loro ordinamenti rispetto al nuovo sistema di autonomia ordinaria, limitatamente alle parti in cui quest'ultimo risultava più ampio (cd. "clausola di maggior favore")<sup>38</sup>. In particolare, assieme ai problemi concernenti la sua struttura<sup>39</sup>, in assenza di altre disposizioni autenticamente integrative

diversi da quelli previsti dall'art. 39 della Costituzione. 5. Senonché, la Corte non può ignorare che le forme e il procedimento previsti dalle norme costituzionali non sono ancora applicabili. La Corte non deve ricercare i motivi di questa inadempienza costituzionale, ma non può non prendere atto della carenza legislativa che ne deriva e delle conseguenze che essa provoca nel campo dei rapporti di lavoro. *In questa situazione la legge impugnata assume il significato e compie la funzione di una legge transitoria, provvisoria ed eccezionale, rivolta a regolare una situazione passata e a tutelare l'interesse pubblico della parità di trattamento dei lavoratori e dei datori di lavoro. In questo senso, e soltanto in questo senso, può ritenersi fondata l'osservazione che ricorre ripetutamente nelle difese svolte davanti alla Corte, che con la legge impugnata non si sia voluto dare attuazione al sistema previsto dall'art. 39 della Costituzione, del quale, anzi, si può aggiungere, si presuppone imminente l'attuazione.* Del che pare conferma la norma contenuta nell'art. 7, secondo comma, che limita l'efficacia delle norme delegate fino al momento in cui non siano intervenuti accordi e contratti validi per tutti gli appartenenti alla categoria: sicché si può dire che la legge miri a collegare il regime dei contratti di diritto comune con l'altro dei contratti con efficacia generale, a mezzo di un regolamento transitorio: circostanza che la pone al riparo dal contrasto con l'art. 39 della Costituzione. 6. Ma queste medesime ragioni, che inducono la Corte a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1959, n. 741, impongono, viceversa, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 1 ottobre 1960, n. 1027: più esattamente, dell'art. 1 di questa legge, il quale conferisce al Governo il potere di emanare norme uniformi alle clausole degli accordi economici e dei contratti collettivi stipulati entro i dieci mesi successivi alla data di entrata in vigore della richiamata legge n. 741. Questa norma, infatti, estende il campo di applicazione della delega oltre la data del 3 ottobre 1959 e ne allarga l'efficacia agli accordi e ai contratti stipulati dopo questa data. È da ritenere, infatti, che anche una sola reiterazione della delega (a tale riducendosi la proroga prevista dall'art. 1 della legge impugnata), toglie alla legge i caratteri della transitorietà e dell'eccezionalità che consentono di dichiarare insussistente la pretesa violazione del precetto costituzionale e finisce col sostituire al sistema costituzionale un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore e pertanto illegittimo. La stessa cosa non si può dire del successivo art. 2, che, preso da sé, si limita a prorogare di quindici mesi l'esercizio della delega, che, pertanto, il Governo dovrà esercitare soltanto con riferimento ai contratti collettivi stipulati entro il termine fissato dalla prima legge di delegazione» (corsivo non testuale). Sul punto cfr. V. CRISAFULLI, *Su alcuni aspetti problematici della delega contenuta nella legge 14 luglio 1959, n. 741, e dei relativi decreti delegati*, in *Giur. cost.*, 1962, 1414 e ss.; M. MAZZIOTTI, *Osservazione alla sentenza della Corte costituzionale 19 dicembre 1962 n. 106*, *ivi*, 1423 e ss.; M. CONTI, *Legge e contratto collettivo nella disciplina delle condizioni di lavoro*, *ivi*, 1434 e ss.; P.D. PINELLI, *La Corte costituzionale e l'estensione erga omnes della efficacia dei contratti collettivi*, *ivi*, 1651 e ss.

<sup>38</sup> «fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionali si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

<sup>39</sup> Sul punto v. le considerazioni di P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, cit., 215: «Sotto il profilo strutturale, dunque, la clausola transitoria definita dall'articolo 10 della richiamata legge costituzionale n. 3 del 2001 si presenta come una norma la cui durata è sottoposta ad una clausola risolutiva espressa, ovvero appartiene a quel tipo di norme transitorie che esauriscono i priori effetti

predisposte dal legislatore ordinario<sup>40</sup>, la stessa formulazione lessicale della norma in questione ha creato numerosi problemi interpretativi che hanno coinvolto la Corte costituzionale in un'intensa attività di calibrazione ed integrazione di questo diritto (costituzionale) transitorio, con importanti ricadute sulla natura modulazione della clausola di maggiore favore, da un lato, rispetto alle competenze delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome rispetto a quelle ordinarie e, dall'altro, ai limiti connessi alla portata della competenza legislativa dello Stato<sup>41</sup>.

Ad ogni buon conto, in sintesi, il nesso tra diritto intertemporale e transitorio coincide con la possibilità che le norme transitorie – che, come abbiamo visto, rappresentano una categoria eterogenea – possono aver come oggetto uno o più criteri di applicabilità delle norme così che, in definitiva, nei casi in cui si individui il limite di applicabilità temporale tra due discipline, vi sia coincidenza tra diritto transitorio e diritto intertemporale.

Si faccia attenzione: questa coincidenza è eventuale e non ricorre ogniqualvolta una o più norme di diritto transitorio riguardano il problema della successione temporale tra due o più norme. Non vi è corrispondenza tra diritto transitorio e diritto intertemporale né nel caso in cui il legislatore si preoccupi di disciplinare, entro una transizione normativa, le situazioni giuridiche pendenti ponendo rispetto ad esse una disciplina diversa da quella vecchia e da quella nuova, né quando, dinanzi all'approvazione di una nuova normativa la cui applicabilità è differita nel tempo, si assiste all'applicazione di un *corpus* normativo “terzo” per il tempo di *vacatio* della prima.

In questi casi, infatti, mediante il diritto transitorio si articolano delle vere e proprie norme materiali – che disciplinano esse stesse le fattispecie e le situazioni giuridiche interessate – mentre, come abbiamo visto, le norme di diritto intertemporale si limitano a richiamare la disciplina disposta da un'altra norma (da qui il loro carattere di “meta-norme”). In secondo luogo, anche dal punto di vista della politica del diritto, muta l'impostazione al problema rispetto alla

non in virtù di un limite temporaneo certo e chiaramente prestabilita, bensì in conseguenza dell'avveramento di una condizione risolutiva [...] Mentre invece, sul versante degli effetti, il meccanismo di equiparazione automatica fissato dal citato articolo 10 [...] produce una sospensione temporanea delle norme dello statuto speciale ritenute meno favorevoli per l'autonomia, che si traduce sul piano pratico, in attesa dell'adeguamento degli stessi statuti, in una mera disapplicazione».

<sup>40</sup> A parte l'art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (concernente, per l'appunto, “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”) «Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quando previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre, n. 3». Sul punto, criticamente v. A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserve di specialità» e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, 782 ss.

<sup>41</sup> Sul punto si rimanda all'accurata ricostruzione di P. Scarlatti, *Diritto costituzionale transitorio*, cit., 262 ss.

successione delle leggi nel tempo: infatti, in entrambi questi ultimi due casi (benché con forme e modi diversi) viene disposta una vera e propria normativa di passaggio che, però, nel primo caso, regola tutte quelle situazioni giuridiche che non possono più essere disciplinate dalla norma abrogata o da quella definitiva (che però è già efficace), mentre nel secondo costituisce lo strumento mediante il quale regolare un numero indeterminabile di fattispecie fino al momento in cui non inizia l'efficacia della norma definitiva<sup>42</sup>. Rispetto a questi scenari, viene in rilievo la posizione di "terzietà" delle norme transitorie rispetto alla normativa abrogata e a quella più recente tanto che, secondo la più recente dottrina, questo elemento contribuirebbe a distinguerle anche in sede di teoria generale<sup>43</sup>.

#### **4. Contrappunti di sintesi e qualche annotazione sul principio (intertemporale) di irretroattività**

Possiamo riassumere alcuni dei principali punti meritevoli di considerazione. Innanzitutto, si sono affrontati alcuni dei tratti qualificanti il diritto transitorio e il diritto intertemporale e, nello specifico, si è approfondito in quali termini possono essere considerati due tipologie di norme che presiedono alla successione delle norme nel tempo. In questa prospettiva, si è chiarito qual è il nesso tra queste due tipologie di norme: si tratta di un legame eventuale che deriva dalla circostanza che alcune norme transitorie possono contenere direttive di diritto intertemporale. Più in generale, dato che non tutte le norme transitorie sono norme di diritto intertemporale (e viceversa), ci si è concentrati sulle differenze tra le direttive intertemporali contenute in norme transitorie e le norme "intermedie" – terze – approvate per disciplinare, in termini materiali, la transizione tra una disciplina giuridica ed un'altra.

Ciò posto, oltre che per una disciplina transitoria *ad hoc*, la nostra Costituzione si caratterizza per il riconoscimento di alcune norme di diritto intertemporale la cui portata dipende da una serie di variabili di diverso tipo.

Come abbiamo visto, il diritto intertemporale si compone di meta-norme, ossia da criteri di applicabilità, il cui compito è, in generale, quello di facilitare la risoluzione di eventuali conflitti tra le norme nel tempo e, così, salvaguardare la sistematicità dell'ordinamento giuridico. A loro volta, le modalità con le

<sup>42</sup> G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, cit., 227 ss, spec. 231.

<sup>43</sup> Così, P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, cit., 29 «L'intervento transitorio si configura, prima di tutto, come una regolamentazione ponte, distinta da ambedue le normative in successione temporale e destinata a frapporsi direttamente tra queste come regola o disciplina intermedia (...). Il carattere di terzietà proprio nella norma di diritto transitorio trova riscontro in particolare in un modello di norma materiale che soddisfa la funzione di raccordo operando per il tramite di una disciplina espressa e di natura sostanziale, quindi ulteriore rispetto a quella vecchia e a quella nuova ad essa posteriore».

quali le meta-norme di diritto intertemporale entrano in rapporto con le altre regole e principî previsti dai singoli sistemi giuridici dipendono da molti fattori: *in primis* loro ratio giustificatrice e la loro collocazione all'interno del sistema delle fonti.

Si pensi, ad esempio, con riferimento al nostro ordinamento, alla rispettiva posizione dell'art. 11 delle Preleggi e dell'art. 25, c. 2 Cost. che, essendo espressione del principio (anch'esso intertemporale) di irretroattività delle leggi, vincolano in modi diversi i rapporti tra le fonti costituzionali e quelle primarie e, di conseguenza, anche il ruolo del legislatore e dei giudici.

In termini generali, il principio di retroattività della legge rappresenta un principio generale dell'ordinamento<sup>44</sup> che contribuisce ad articolare i rapporti tra norme e tempo – ossia la retrovalutazione giuridica del passato – a tutela di alcuni valori su cui poggia l'ordinamento<sup>45</sup>.

Come abbiamo accennato, il principio di retroattività si caratterizza, da un lato, per la sua capacità “normogenetica”, ossia per l'attitudine a fornire valore giustificativo nei confronti di altre norme e meta-norme giuridiche di carattere intertemporale e, dall'altro – anche in virtù della generalità delle fattispecie e della non esaustività delle conseguenze giuridiche legate alla sua applicazione – per la sua attitudine a relazionarsi variabilmente con le altre componenti dell'ordinamento (regole e/o principî, costituzionali e primari) favorendo, sua volta, l'elaborazione di specifici ordini di preferenza tra di esse<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Sul punto v. per tutti G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1970, 2 ss.

<sup>45</sup> 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 ss il quale suggerisce, in opposizione alla dottrina tradizionale, si accantonare entro certi termini la stessa nozione di retroattività/irretroattività a favore di una maggiore attenzione rispetto alle conseguenze giuridiche derivanti dalle differenti articolazioni dei rapporti tra norme e tempo; «L'imperativo dell'irretroattività, in realtà, altro non è che l'imposizione, in epitome, dell'esigenza di non sacrificare (ovvero di non sacrificare se non in presenza di valori contrastanti almeno equidordinati e nel rispetto dei principî di proporzionalità e non eccessività) alcuni fondamentali valori giudici (che trovano ospitalità variamente modellata alle norme costituzionalmente scritte), come la sicurezza dei traffici giuridici, la certezza del diritto, l'affidamento, la libertà di autodeterminazione, l'eguaglianza di trattamento di soggetti parimenti consapevoli dei loro diritti e doveri (...)». Sul punto cfr. A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, in C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 11-31.

<sup>46</sup> Cfr. G. PINO, *Teoria analitica del diritto*, cit., 93-95. Sul bilanciamento cfr. ID., *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2010, 173 ss.

Come ha chiaramente evidenziato questo autore (ID., *Legalità penale e rule of law*, in G. PINO – V. VILLA (a cura di), *Rule of law. L'ideale della legalità*, il Mulino, Bologna, 2016, 177-233, spec. 189 ss) un esempio “tipico” è la riconduzione del principio di irretroattività delle leggi all'interno di quello di legalità in materia penale sulla base di un comune fondamento assiologico concernente la duplice garanzia dei cittadini “contro gli abusi dello strumento penale” e della loro autonomia individuale (sul punto cfr. Corte cost. sent. n. 230/2012).

Sotto il primo versante, come accennato, questo principio si “concretizza” in specifiche norme. Così, come ha sottolineato Massimo Luciani, nei confronti dell’interprete esso si traduce in uno specifico imperativo ermeneutico: «la legge deve essere interpretata in modo da minimizzare il suo impatto sul passato» mentre, nei confronti del legislatore, anche in virtù del suo altri principî costituzionali, esso impone che la sua attività non determini «effetti pregiudizievoli per i precetti costituzionali ai quali quel principio, appunto, di volta in volta si salda»<sup>47</sup>.

L’art. 25, c. 2 contiene una prima specificazione del principio di irretroattività. In particolare, mediante questa disposizione, da un lato, si è posto al legislatore un divieto generale concernente la retrovalutazione normativa in ambito penale, attraverso la trasformazione di una direttiva di applicabilità intertemporale in criterio di validità delle leggi e degli atti aventi forza di legge; dall’altro, si è fissata la ratio di altre norme in ambito penale (siano esse esplicite o implicite: si pensi, ad esempio, all’art 2 c.p “successione di leggi penali” o, ancora, all’estensione di questo principio alle norme che introducono o inaspriscono sanzioni amministrative)<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, cit., «Più che di una presunzione di irretroattività, impossibile ad asserirsi perché è impossibile definire l’effetto che si vorrebbe presunto, si deve parlare di una presunzione di minimo impatto temporale, che ovviamente può essere vinta se dall’uso dei normali criteri interpretativi (letterale, sistematico, teleologico, ecc. emergono indicazioni contrarie (che devono essere tanto più robuste quanto più netta è l’incidenza nel passato). Va da sé che questo criterio direttivo dell’attività dell’interprete può essere neutralizzato dal legislatore con l’adozione di apposite norme transitorie».

<sup>48</sup> v. Corte cost. n. 196 del 2010; di recente Corte cost. sent. 223 del 2018 di cui v. spec. par. 6.1 del considerato in diritto «È generalmente riconosciuto che dall’art. 25, secondo comma, Cost. (...) discende un duplice divieto: un divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante; e un divieto di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato. Tale secondo divieto è, del resto, esplicitato nelle parallele disposizioni delle carte internazionali dei diritti umani (...). Entrambi i divieti in parola trovano applicazione anche al diritto sanzionatorio amministrativo, al quale pure si estende, come questa Corte ha già in più occasioni riconosciuto (sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014), la fondamentale garanzia di irretroattività sancita dall’art. 25, secondo comma, Cost., interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo relativa all’art. 7 CEDU. Anche rispetto alle sanzioni amministrative a carattere punitivo si impone infatti la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto».

A sua volta, l’estensione dell’ambito operativo dell’art. 25, c. 2 Cost. ha influito sugli interventi di depenalizzazione portati avanti dal legislatore. Paradigmatica, in tal senso, nell’ambito della gestione dell’emergenza Covid-19, la depenalizzazione della contravvenzione di violazione delle prescrizioni con applicazione retroattiva, operata mediante il decreto-legge 25 marzo n. 19 (convertito con legge 22 maggio 2020, n. 35); in merito v. M. PELISSERO, *Covid-19 e diritto penale pandemico. Delitti contro la fede pubblica, epidemia e delitti contro la persona alla prova dell’emergenza sanitaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2020, 503.

Ad ogni buon conto, lasciando da parte l'ambito penale, anche in virtù della posizione delle norme ex art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile e di quelle ad esse assimilabili<sup>49</sup> rispetto al nostro sistema delle fonti, il principio di irretroattività (e le norme intertemporali da esso legittimate) entra in rapporto con le norme primarie agendo come limite a salvaguardia dei principî e dei valori costituzionali che da esse rischiano di essere pregiudicati.

Così, rispetto al principio di retroattività, le principali coordinate interpretative ci arrivano, da un lato, dalle pronunce della Cassazione, regolarmente impegnata a specificare la portata temporale delle norme di legge soprattutto in ambito penale, lavoristico e previdenziale, familiare, tributario e fallimentare, e dall'altro dagli interventi della Corte costituzionale, impegnata a valutare la conformità della retrovalutazione legislativa rispetto ai principî sanciti nella nostra Carta fondamentale<sup>50</sup>.

Da parte sua, già con la sentenza n. 118 del 1957, la Corte costituzionale ha rilevato che, per le materie diverse da quella penale, l'osservanza del principio generale della irretroattività delle leggi «è dunque rimessa – così come in passato – alla prudente valutazione del legislatore, il quale peraltro – salvo estrema necessità – dovrebbe a esso attenersi, essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preferiti (anche se non definiti in via di giudicato, transazione, ecc.) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile».

Coerentemente con questa impostazione, come affermato nella successiva sentenza n. 81 del 1958, non si può «escludere che in singole materie, anche fuori di quella penale, l'emanazione di una legge retroattiva possa rivelarsi in contrasto con qualche specifico precetto costituzionale». In particolare, a questo esito si può giungere a seguito di una valutazione della legittimità dell'intervento normativo (sia esso interpretativo o meno) verificando la ragionevolezza del suo effetto retroattivo (nella sentenza n. 155 del 1990 la Corte si è riferita al suo «razionale fondamento»)<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Si veda, ad esempio, art. 1 legge 24 novembre 1981, n. 689 recante «Modifiche al sistema penale»: «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati»; art. 3 legge 27 luglio 2000 n. 212 recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»: al netto dei casi di interpretazione autentica, «le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono».

<sup>50</sup> Su cui importanti spunti ricostruttivi nei saggi raccolti in C. PADULA, *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, cit.

<sup>51</sup> F. MAISTO, *Il «diritto intertemporale». La ragionevolezza dei criteri per la risoluzione dei conflitti tra norme diacroniche*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007; ID., *Diritto intertemporale*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlinghieri, I, V, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007. Adesivo sulla possibilità di configurare la ragionevolezza come

Così, più di recente, si è affermato che «l'accertamento della eventuale incidenza sull'esigenza di stabilità normativa e sulla tutela delle legittime aspettative s'inserisce nel giudizio di ragionevolezza legislativa, teso a verificare che la scelta operata dal legislatore (nella specie, l'adozione di norme di portata retroattiva) non sia sproporzionata rispetto agli scopi che devono essere perseguiti: una valutazione che viene compiuta a proposito dell'intervento che colpisce i rapporti esauriti prima dell'entrata in vigore della riforma di legge e, in generale, di ogni mutamento che indice sui rapporti rispetto ai quali l'affidamento sia pervenuto ad un "elevato livello di consolidamento"»<sup>52</sup>.

Da qui l'importanza dell'individuazione del momento il cui, sulla base della normativa anteriore, viene in essere il legittimo affidamento del cittadino a non subire in modo irragionevole delle modifiche peggiorative rispetto alla condizione maturata sulla base della normativa previgente o, addirittura, ad esserne privato<sup>53</sup>.

In tal modo, la tutela dell'affidamento si qualifica come uno dei limiti agli interventi legislativi retroattivi i quali, da un lato, devono conformarsi al principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza e al rispetto funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, qualificati come "fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento", (Corte cost. sentt. n. 156 del 2007; n. 236 del 2015; n. 276 del 2016) e, dall'altro, devono fondarsi su una specifica ratio che coincide nella tutela di «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale» che si qualificano, a loro volta, sulla base del dialogo tra la nostra Corte costituzionale e la Corte di Strasburgo, quali «altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (Corte cost. sentt. n. 146 del 2015; n. 156 del 2014; n. 264 del 2012)<sup>54</sup>.

"necessario fondamento della temporaneità del precetto di legge" D. CARUSI, *La legge e il tempo*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2013, 325-334, spec. 331.

<sup>52</sup> G. MATUCCI, *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, Cedam, Padova, 2009, 62-63.

<sup>53</sup> *Ivi*, 64.

<sup>54</sup> L. NIVARRA, *La retroattività della legge civile*, in *Europa e Diritto privato*, 4, 2017, 1219 ss spec. nt. 8. Sul punto v. altresì riassuntivamente L. LORELLO, *La retroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 163-183, spec. 175: «Il principio dell'affidamento o il principio di eguaglianza, non rappresentano in sé confini invalicabili per la legge retroattiva, ma appaiono piuttosto come recinzioni "elastiche", che possono essere "allentate" dal legislatore disponendo in via retroattiva. Egli dovrà però giustificare le ragioni degli "allentamenti" operati volta per volta, la loro coerenza con lo scopo perseguito, la loro giusta misura rispetto al caso concreto».