

## **ENERGIE RINNOVABILI E TUTELA DELL'AFFIDAMENTO: QUALCHE RIFLESSIONE A PROPOSITO DEGLI INCENTIVI AL FOTOVOLTAICO ALLA LUCE DEI RECENTI SVILUPPI NORMATIVI**

1. *La disciplina in materia di energie rinnovabili tra normativa comunitaria e legislazione nazionale: il decreto legislativo n. 28 del 2011 e il Quarto Conto Energia.*

Gli obiettivi e l'ampiezza della Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, hanno determinato la profusione da parte degli Stati membri di un rinnovato impegno verso la rideterminazione di criteri volti ad assicurare uno sviluppo equilibrato del settore delle energie rinnovabili<sup>1</sup>. Segnatamente, la direttiva n. 2009/28/CE ha provveduto a indicare criteri e modalità per l'attuazione degli obiettivi fissati dal pacchetto clima energia<sup>2</sup>, definendo un quadro nuovo, più generale, di promozione delle fonti di energia rinnovabile nell'Unione europea<sup>3</sup>. La direttiva ha assorbito in sé, prevedendone prima la modifica e poi la definitiva caducazione (a partire dal 1° gennaio 2012), le precedenti direttive vigenti in materia (direttiva n. 2001/77/CE sulla promozione di elettricità da fonti rinnovabili e direttiva n. 2003/30/CE sulla promozione dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti), gettando le basi per una rilevante innovazione del panorama delle energie rinnovabili per i prossimi decenni.

Come noto, in attuazione della direttiva n. 2009/28/CE lo Stato italiano ha approvato il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28<sup>4</sup>. La normativa contenuta nel decreto è finalizzata alla definizione degli strumenti, dei meccanismi, degli incentivi e del quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> A. MURATORI, *Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: la nuova direttiva «unificata» 2009/28/ce*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, 8, 685 ss.; S. MAGLIA, M. A. LABARILE, *Energia da fonti rinnovabili: le nuove procedure autorizzatorie alla luce della direttiva 2009/28/ce*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 2, 134 ss.. Più in generale, sulle politiche comunitarie nel settore energetico v. B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2009, 6, 841 ss.; R. CARRIERI, *Politica europea per l'energia: le priorità di lungo termine*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 7, 669 ss.

<sup>2</sup> Il cd. "pacchetto clima energia" ha fissato nuovi obiettivi per il 2020 in materia di politiche energetiche e cambiamenti climatici al fine di creare un quadro giuridico stabile. In particolare, con l'approvazione del pacchetto clima energia l'Unione europea ha fissato per il 2020 l'obiettivo di conseguire un aumento del 20% dell'efficienza energetica, di garantire una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra e quello di coprire il 20% della domanda di energia dell'Unione europea attraverso il ricorso a fonti rinnovabili.

<sup>3</sup> Sulla direttiva n. 2009/28/CE si veda A. MURATORI, *Promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili: la nuova direttiva «unificata» 2009/28/CE*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, 8, 685 ss.

<sup>4</sup> V. CIRIMBILLA, L. SCAPPINI, *Quale futuro per gli investimenti nel settore fotovoltaico alla luce del D.Lgs. n. 28/2011?*, in *Fisco*, 2011, 15, p. 2340; M. RAGAZZO, *Il d.lgs. 28/2011: promozione delle fonti energetiche rinnovabili o ... moratoria de facto?*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 6, p. 636.

<sup>5</sup> Conformemente a quanto previsto dalla direttiva, il decreto detta, inoltre, norme relative ai trasferimenti statistici tra gli Stati membri, ai progetti comuni tra gli Stati membri con i paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione nonché all'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili, fissando criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi. Tra gli obiettivi nazionali, il decreto legislativo del 2009 ha fissato la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia da conseguire nel 2020 pari al 17%, mentre, nell'ambito di tale obiettivo, la quota di energia da fonti

Al fine di favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili e il conseguimento degli obiettivi indicati dalla direttiva, il decreto n. 28 del 2011, confermando l'impostazione del precedente decreto legislativo n. 387 del 2003, prevede che la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione (artt.4-9)<sup>6</sup> e ridefinisce la disciplina dei regimi di sostegno applicati all'energia prodotta da fonti rinnovabili e all'efficienza energetica "attraverso il riordino ed il potenziamento dei vigenti sistemi di incentivazione" (art. 23-33)<sup>7</sup>.

Tra le principali criticità della disciplina introdotta dal decreto n. 28 del 2009 i commentatori hanno in particolare evidenziato la mancanza di sufficiente chiarezza circa la disciplina dei nuovi incentivi in special modo con riferimento alla tecnologia fotovoltaica, settore il quale, a causa dell'indeterminatezza e della variabilità normativa introdotta dal decreto, rischia di perdere la capacità di crescita acquisita nel passato più recente<sup>8</sup>.

Particolarmente incisive sono infatti le modifiche apportate dal decreto legislativo del 2011 al settore dell'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici<sup>9</sup>. Con specifico riferimento agli incentivi volti alla promozione dell'energia fotovoltaica le disposizioni transitorie e finali del decreto legislativo prevedono che la disciplina di cui decreto ministeriale 6 agosto 2010<sup>10</sup> (cd. Terzo Conto Energia), debba trovare applicazione solo per la produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici che siano entrati in esercizio entro il 31 maggio 2011 e non più per gli impianti entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2013, come originariamente previsto.

L'incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici entrati in esercizio successivamente al 31 maggio 2011 è stata pertanto disciplinata dal successivo decreto ministeriale 5 maggio 2011, che ha varato una nuova disciplina delle modalità di incentivazione della produzione di energia

---

rinnovabili in tutte le forme di trasporto dovrà essere nel 2020 pari almeno al 10% del consumo finale di energia nel settore dei trasporti nel medesimo anno.

<sup>6</sup> Sui procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel d.lgs. n. 28 del 2011 v. G. BENEDETTI, *Le conseguenze del d.lgs. 28/2011 sulla costruzione degli impianti di energia proveniente da fonti rinnovabili*, in *Immobili e proprietà*, 2011, 5, 295 ss.; F. DI DIO, *D.lgs. n. 28/2011: il nuovo regime «speciale» delle autorizzazioni per impianti da fonti rinnovabili*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 6, 564 ss.; C. VIVANI, *i procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 7, 775 ss.

<sup>7</sup> In particolare, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi, restano assoggettati all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, mentre per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti fotovoltaici che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse si applica una specifica procedura abilitativa semplificata.

<sup>8</sup> V. CIRIMBILLA, L. SCAPPINI, cit., p. 2345. Occorre infatti rilevare che ad oggi, come si legge nella Relazione delle Attività 2010 del Gestore dei Servizi energetici - GSE -, "Nonostante la sua complessità, il meccanismo d'incentivazione in Conto Energia, operativo in Italia dalla fine del 2005, ha garantito una crescita importante del settore, per certi versi inaspettata, con un numero di impianti che a fine 2010 ha superato le 155 mila unità con una capacità complessiva di 3.460 MW. Grazie ad esso l'Italia è stato il secondo mercato al mondo, dopo la Germania, già nel 2009, risultato ampiamente confermato nel 2010.". Tale aumento è tuttavia dovuto soprattutto al regime fortemente incentivante introdotto dal Secondo conto energia ai sensi del decreto ministeriale che però non troverà più applicazione nei confronti degli impianti entrati in esercizio dopo il 30 giugno 2011. Come infatti spiega il Gestore nella relazione "Nel 2011 si attende un ulteriore importante incremento, considerando anche tutti gli impianti che hanno già comunicato la conclusione lavori ai sensi della citata Legge 129/10. Questo porta ragionevolmente a stimare che gli obiettivi di 8000 MW al 2020, fissati nel Piano di Azione Nazionale per le rinnovabili del luglio 2010, potrebbero essere raggiunti entro la fine del 2011.".

<sup>9</sup> In particolare, il decreto prevede l'individuazione di un limite massimo annuo di energia agevolabile, l'emanazione di un nuovo decreto disciplinante gli incentivi, l'individuazione di una soglia limite per i cd. "impianti a terra". A tale proposito, l'articolo 10, quarto comma, del decreto prevede che "alla data di entrata in vigore del presente decreto, per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, l'accesso agli incentivi statali è consentito a condizione che, in aggiunta ai requisiti previsti dall'allegato 2: a) la potenza nominale di ciascun impianto non sia superiore a 1 MW e, nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, gli impianti siano collocati ad una distanza non inferiore a 2 chilometri; b) non sia destinato all'installazione degli impianti più del 10 per cento della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proponente".

<sup>10</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 197 del 24 agosto 2010.

elettrica da impianti fotovoltaici (cd. "Quarto conto energia")<sup>11</sup>. Tra le principali novità della disciplina introdotta dal decreto ministeriale 5 maggio 2011 occorre registrare una progressiva riduzione delle tariffe incentivanti a decorrere dal 1° giugno 2011, via via fino alla fine del 2016<sup>12</sup>.

La confusione normativa è inoltre accentuata dalla proroga delle tariffe (più incentivanti) previste dal Secondo Conto Energia di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 19 febbraio 2007<sup>13</sup>, le quali, ai sensi dell'articolo 2-sexies del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 3 convertito con modificazioni in legge 22 marzo 2010, n. 41 (cd. "decreto salva-Alcoa"), sono state estese a tutti i soggetti che abbiano concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installazione dell'impianto fotovoltaico ed abbiano comunicato all'amministrazione competente per il rilascio dell'autorizzazione, al Gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici-GSE S.p.a., entro la medesima data, la fine lavori ed siano entrati in esercizio entro il 30 giugno 2011.

Le novità introdotte dal nuovo regime, nonché l'anticipata cessazione del programma di incentivi stabilito dal Terzo Conto Energia rendono dunque opportuna una complessiva riflessione sul regime temporale degli incentivi al fotovoltaico<sup>14</sup> e sulle eventuali ricadute sull'affidamento degli operatori del settore nel quadro normativo vigente<sup>15</sup>.

Il presente scritto si propone, pertanto, di esaminare la disciplina normativa in materia di incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, ricostruendo il regime "intertemporale" delle misure incentivanti, allo scopo di operare una riflessione sulla stabilità di detti incentivi ed in particolare sulla possibile lesione dell'affidamento riposto dagli operatori del settore nella vigenza di tariffe anzitempo revocate. L'analisi si soffermerà sul rapporto della legge con il passato e sull'affidamento del cittadino sulla stabilità delle situazioni giuridiche, questione che, proprio con riferimento al fenomeno dell'incentivazione economica, involge profili assai problematici in ragione della forte incidenza che questa esercita sull'iniziativa economica privata tutelata ex articolo 41 Cost. In particolare, la disamina proverà a verificare se ed in che modo la cessazione anticipata della disciplina del Terzo Conto Energia, pur senza spiegare effetti propriamente retroattivi, abbia avuto un certo impatto nei confronti di situazioni giuridiche pregresse configurabili come legittime aspettative, le quali potrebbero ugualmente considerarsi meritevoli di una qualche tutela, anche attraverso la previsione di un adeguato regime transitorio.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 25, comma dieci, d.lgs. n. 28 del 2011, il nuovo regime di tariffe è ispirato ai seguenti principi: a) determinazione di un limite annuale di potenza elettrica cumulativa degli impianti fotovoltaici che possono ottenere le tariffe incentivanti; b) determinazione delle tariffe incentivanti tenuto conto della riduzione dei costi delle tecnologie e dei costi di impianto e degli incentivi applicati negli Stati membri dell'Unione europea; c) previsione di tariffe incentivanti e di quote differenziate sulla base della natura dell'area di sedime; d) applicazione delle disposizioni dell'articolo 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, in quanto compatibili con il presente comma.

<sup>12</sup> S. GORGOLIONE, *Taglio progressivo per le tariffe verdi*, in *Il sole 24 ore*, 9 gennaio 2012, la quale evidenzia che "dal 1° gennaio è scattato, dunque, un nuovo semestre che vede un'ulteriore modifica dell'ammontare degli incentivi riconosciuti ai titolari di impianti fotovoltaici (i soggetti responsabili, come li definisce il decreto). Le tariffe incentivanti hanno subito nel 2011 una progressiva diminuzione, destinata a crescere quest'anno, fino a cambiare del tutto impostazione a partire dal 2013: l'anno prossimo sparirà la tariffa incentivante come conosciuta fino ad oggi e verrà sostituita da tariffe onnicomprensive sul totale dell'energia immessa in rete dall'impianto, mentre per l'energia autoconsumata è prevista una specifica tariffa.". Per un'analisi delle tariffe incentivanti a decorrere dall'anno 2005 v. V. CIRIBILLA, L. SCAPPINI, cit., p. 2345.

<sup>13</sup> Sul sistema incentivante previsto dal Secondo Conto Energia v. R. CARRIERI, *Fotovoltaico: il nuovo conto energia*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 8-9, 737 ss.

<sup>14</sup> V. CIRIBILLA, L. SCAPPINI, cit., p. 2345, i quali osservano che l'incertezza ma soprattutto l'indeterminatezza e la variabilità del quadro di riferimento relativo al settore dell'energia da fonte fotovoltaica abbiano avuto l'effetto di ridurre "in maniera drastica l'appeal di un settore che al contrario aveva riscosso successo nel passato più recente, ne sono una testimonianza i dati relativi agli impianti ultimati nel 2010".

<sup>15</sup> Oltre che, naturalmente, sulla crescita del settore. Invero, come noto, perché un regime di sostegno si riveli efficiente è necessario che questo sia caratterizzato da stabilità e da certezza normativa, le quali rappresentano i fattori essenziali di un sistema efficace che favorisca gli investimenti. In tal senso si è espressa la Commissione nella Relazione sui progressi nelle energie rinnovabili ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2001/77/CE, dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2003/30/CE e sull'attuazione del piano di azione UE per la biomassa (COM(2005) 628).

Invero, la vicenda degli incentivi al fotovoltaico costituisce uno stimolo alla riflessione sul principio generale della tutela dell'affidamento e sulla stabilità della disciplina degli incentivi statali, necessaria perché una normativa promozionale sia in grado di indirizzare gli operatori verso il perseguimento degli obiettivi voluti o prefissati dal legislatore.

2. *Il problema del regime temporale degli incentivi al fotovoltaico e l'incertezza normativa.*

Come noto, l'impianto fotovoltaico (detto anche sistema solare fotovoltaico) rappresenta un impianto di produzione di energia elettrica mediante conversione diretta della radiazione solare, tramite l'effetto fotovoltaico basato sulle proprietà di alcuni materiali semiconduttori (fra cui il silicio, elemento molto diffuso in natura) che, opportunamente trattati, sono in grado di generare elettricità se colpiti dalla radiazione solare, senza pertanto l'uso di alcun combustibile. L'impianto fotovoltaico è composto principalmente da un insieme di moduli fotovoltaici, uno o più convertitori della corrente continua in corrente alternata e altri componenti minori<sup>16</sup>.

La forma di incentivo prevista per il fotovoltaico è rappresentata dal Conto Energia, il quale consente di ricevere una remunerazione in denaro derivante dall'energia elettrica prodotta dal proprio impianto fotovoltaico. Segnatamente, il Conto Energia rappresenta il sistema di incentivazione caratterizzato dall'erogazione degli incentivi sulla base dell'energia elettrica prodotta e venduta a tariffa agevolata al gestore nazionale. Esso pertanto consiste nell'erogazione di una tariffa incentivante proporzionale all'energia prodotta dagli impianti (*feed in premium*), aggiuntiva rispetto al prezzo di vendita o di valorizzazione, mediante lo scambio sul posto o l'autoconsumo dell'energia prodotta. Il Conto Energia è un regime di sostegno che garantisce una remunerazione costante dell'energia elettrica prodotta dagli impianti in moneta corrente per un periodo prestabilito: in ogni caso, infatti, la tariffa incentivante riconosciuta all'atto dell'entrata in esercizio dell'impianto resta fissa per l'intero periodo di diritto.

In Italia un sistema di incentivi mirati a favorire lo sviluppo dell'elettricità prodotta mediante conversione fotovoltaica della fonte solare è stato introdotto nel 2003 dal decreto legislativo n. 387, il cui articolo 7 ha rimesso a successivi decreti ministeriali attuativi la previsione di una specifica tariffa incentivante, di importo decrescente e di durata tali da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio. I criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica sono stati definiti soltanto nel 2005 ad opera del decreto ministeriale del 28 luglio 2005, il quale sul modello tedesco ha introdotto anche nell'ordinamento giuridico italiano il sistema del "Conto Energia".

Come anticipato *supra*, il sistema degli incentivi allo sviluppo dell'energia solare attraverso la tecnologia fotovoltaica appare alla luce delle recenti modifiche normative caratterizzato da una certa instabilità, originata dalla anticipata revoca del piano di incentivi per il triennio 2011-2013, alla quale si è sostituito un regime meno incentivante in quanto caratterizzato da un'ulteriore riduzione delle tariffe.

Invero, l'approvazione del Terzo Conto Energia mediante il decreto ministeriale del 6 agosto 2010 doveva provvedere a dettare i nuovi criteri di incentivazione verso il fotovoltaico per gli impianti che

<sup>16</sup> W. DETERMANN, G. RIVETTI, *Fotovoltaico: progettazione tecnica e applicazioni*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, 6, 3 ss. Rispetto alle altre fonti di energia, il fotovoltaico presenta senz'altro numerosi vantaggi. In primo luogo, l'energia solare non produce emissioni inquinanti (aria, fumi, polveri, acqua), contribuendo così alla diminuzione dell'inquinamento atmosferico, ed è quella che ha minore impatto ambientale, non solo a confronto con i combustibili fossili, ma anche alle altre fonti di energia rinnovabile, come ad esempio l'eolico. Inoltre, il costo della risorsa energetica è molto più basso rispetto alle altre fonti di energie rinnovabili e addirittura nullo se paragonato ai combustibili fossili o alle biomasse, con un rendimento dell'energia di molto superiore (soprattutto rispetto a quello delle biomasse). G. GARIONI, G. CORRIERO, *Finanziare il fotovoltaico con il nuovo «conto energia»*, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 7, 623 ss. A ciò si aggiunga, inoltre, che i costi di manutenzione e riduzione di potenza sono nel fotovoltaico minori rispetto ad ogni altra risorsa, in quanto la tecnologia è a stato solido e priva di parti in movimento, e che la vita media degli impianti è più lunga (superiore ai trenta anni). Per un'analisi dei vantaggi e degli svantaggi del fotovoltaico si veda W. DETERMANN, G. RIVETTI, cit., 3 ss.

sarebbero entrati in esercizio dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013. L’emanazione del Terzo Conto Energia avrebbe pertanto dovuto disciplinare il sistema degli incentivi per il triennio successivo alla vigenza del Secondo Conto Energia, sempre, naturalmente, nell’ottica della promozione delle energie rinnovabili conformemente alla nuova direttiva comunitaria entrata in vigore già dal 2009<sup>17</sup>. Tuttavia, le vicende normative che hanno seguito l’entrata in vigore del Terzo Conto Energia hanno ridimensionato non poco la portata applicativa del piano degli incentivi che avrebbe dovuto operare per il triennio 2011-2013. Da un lato, infatti, la programmazione degli incentivi previsti dal Terzo Conto Energia è stata anticipatamente interrotta e, dall’altro, l’ambito di applicazione della stessa è stato ulteriormente circoscritto a causa della proroga della disciplina del Secondo Conto Energia disposta dal cd. “decreto salva-Alcoa”<sup>18</sup>.

Infatti, l’emanazione del decreto legislativo n. 28 del 2011 e la successiva approvazione del Quarto Conto Energia in data 5 maggio 2011 hanno limitato l’ambito di applicazione del Terzo Conto Energia attraverso la previsione di cui all’articolo 25, nono comma, del decreto legislativo n. 28 del 2011 il quale ha disposto che la disciplina del Terzo Conto Energia avrebbe trovato applicazione solo per la produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici entrati in esercizio entro il 31 maggio 2011, e non più, come originariamente previsto, per quelli entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2013, riducendo così di oltre due anni l’applicabilità della disciplina del Terzo Conto Energia. Per altro verso, invece, l’articolo 2 *sexies* del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 3 (cd. “decreto salva-Alcoa”) ha disposto la proroga della disciplina del Secondo Conto Energia a favore di tutti i soggetti che abbiano concluso, entro il 31 dicembre 2010, l’installazione dell’impianto fotovoltaico e siano entrati in esercizio entro il 30 giugno 2011. Tale proroga ha di fatto ulteriormente limitato l’applicabilità del Terzo Conto Energia, in quanto tutti gli impianti i cui lavori di installazione siano ultimati entro il 31 dicembre 2010 e siano entrati in esercizio entro il 30 giugno 2011 sono soggetti alla disciplina del Secondo e non del Terzo Conto Energia, venendo così a prodursi la paradossale conseguenza che le disposizioni del Terzo Conto Energia (applicabile agli impianti entrati in esercizio entro il 31 maggio 2011) hanno perso la propria efficacia prima di quelle del Secondo Conto Energia (applicabile agli impianti che entreranno in esercizio entro il 31 giugno 2011, purché i lavori di installazione siano terminati entro il 31 dicembre 2010)<sup>19</sup>.

La disciplina di cui al Terzo Conto Energia ha pertanto trovato applicazione solo per gli impianti entrati in esercizio dal 1° gennaio 2011 al 31 maggio 2011 ed è verosimile ipotizzare che, a fronte della possibilità di potere usufruire delle tariffe del Secondo Conto Energia, molto più elevate, e, dunque, incentivanti rispetto a quelle previste dal Terzo (che ha disposto una riduzione per le tariffe del 2011 tra il 18% ed il 24%), molti operatori, pur di usufruire delle tariffe del Secondo Conto Energia, avranno cercato di osservare i termini previsti dal decreto “salva-Alcoa”, accelerando i tempi di installazione degli impianti<sup>20</sup>.

Può dunque affermarsi che la pianificazione elaborata dal decreto ministeriale del 6 agosto 2010 di fatto troverà un’applicazione assai circoscritta rispetto alle intenzioni iniziali, con rilevanti conseguenze in ordine al regime ed alla stabilità degli incentivi. Se, infatti, la predeterminazione triennale degli incentivi ha

<sup>17</sup> Giova infatti evidenziare che il Terzo Conto Energia era stato inserito nel Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili dell’Italia (conforme alla direttiva 2009/28/CE e alla decisione della Commissione del 30 giugno 2009).

<sup>18</sup> Come si legge infatti nella relazione di Attività del Gestore dei Servizi energetici – GSE – “Il terzo Conto Energia, partito agli inizi del 2011, è destinato a concludere la propria operatività già alla fine del mese di maggio del corrente anno, in seguito a quanto stabilito nel decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011, contenente il riordino agli incentivi alle fonti rinnovabili e il recepimento della Direttiva 2009/28/CE. Le regole per l’incentivazione per gli impianti solari fotovoltaici, per il restante periodo del 2011 e per gli anni successivi, saranno disciplinate da un nuovo decreto interministeriale da emanare entro la fine di aprile 2011. I risultati definitivi del terzo Conto Energia si conosceranno alla fine di agosto 2011 (a 90 giorni dall’ultima data utile per l’entrata di esercizio). In ogni caso è ragionevole pensare che la potenza incentivata in tale contesto normativo sarà limitata a poche centinaia di megawatt, per un rallentamento dovuto alla concomitante entrata in esercizio degli impianti che beneficiano della legge 129/10.”.

<sup>19</sup> M. FALCIONE, M. GIULIANI, *Tre livelli di bonus per il solare*, in *Il sole 24 ore*, 23 maggio 2011.

<sup>20</sup> In tal senso v. Relazione delle attività 2010 del Gestore dei Servizi energetici – GSE – ove si legge che “I risultati definitivi del terzo Conto Energia si conosceranno alla fine di agosto 2011 (a 90 giorni dall’ultima data utile per l’entrata di esercizio). In ogni caso è ragionevole pensare che la potenza incentivata in tale contesto normativo sarà limitata a poche centinaia di megawatt, per un rallentamento dovuto alla concomitante entrata in esercizio degli impianti che beneficiano della legge 129/10.”.

proprio lo scopo di permettere agli operatori del settore di operare a monte una valutazione dei possibili vantaggi ricavabili dagli incentivi statali, anche al fine di potere definire un piano sicuro di finanziamento sulla base di tariffe predeterminate, ne consegue che la revoca anticipata del piano tariffario di oltre due anni ha finito col dar luogo ad uno stato di incertezza e difficoltà interpretative.

Le recenti evoluzioni che hanno caratterizzato il sistema dell'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare sollecitano, dunque, una riflessione sulla stabilità di detti incentivi e soprattutto sulla possibile lesione dell'affidamento riposto dagli operatori nella vigenza di tariffe anzitempo revocate.

### 3. *La revoca degli incentivi e la tesi di Giuseppe Guarino.*

Le vicende concernenti il regime degli incentivi al fotovoltaico rimandano alla nevralgica problematica concernente le leggi di incentivazione economica, ovvero la questione relativa al divieto di abrogazione retroattiva delle leggi incentivo, come teorizzata anni or sono da Giuseppe Guarino nel suo più che noto studio sulle leggi incentivo<sup>21</sup>. Tale problematica oggi torna di grande attualità con il sempre più frequente ricorso da parte del legislatore alla pratica degli "incentivi" diretti a promuovere obbiettivi virtuosi tra cui quello, in questa sede considerato, relativo alla promozione delle energie rinnovabili<sup>22</sup>.

Secondo la tesi di Guarino<sup>23</sup> le leggi di incentivazione economica<sup>24</sup> godrebbero di una protezione costituzionale "rinforzata" (desumibile *in primis* dall'articolo 41 della Costituzione, oltre che dagli artt. 25, primo comma e 3 Cost.): precipitato di tale ricostruzione è la previsione di limiti vincolanti il legislatore volti a garantire l'impegnatività della legge, rappresentati sia dal divieto di abrogazione retroattiva delle leggi incentivo sia dal divieto di adozione unilaterale di nuovi precetti dettati in modo speciale per i soggetti privati che siano divenuti concreti destinatari della legge incentivo. In particolare, secondo l'Autore il carattere contrattuale della legge incentivo avrebbe come effetto quello di imporre un assetto stabile al rapporto instauratosi tra lo Stato ed il privato, al pari di un contratto privatistico per il quale l'impegnatività del consenso è fissata dalla legge<sup>25</sup>. In tal senso, l'Autore afferma che "i principi dell'affidamento e della buona

<sup>21</sup> G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo* (1961), ora in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 174 ss.

<sup>22</sup> Occorre tuttavia considerare che l'ipotesi in questa sede considerata concerne un sistema incentivante previsto sì in via legislativa (in primis dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e successivamente dal d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28), ma che ha trovato la sua concreta determinazione da parte di decreti ministeriali attuativi, sicché le argomentazioni addotte dal Guarino non risultano essere trasponibili *sic et simpliciter* alla fattispecie degli incentivi al fotovoltaico.

<sup>23</sup> G. GUARINO, cit., 174 ss.

<sup>24</sup> In particolare, Secondo l'Autore, cit., p. 142 ss., le leggi incentivo sarebbero riconoscibili sulla base di alcuni caratteri ben definiti. Il primo indicante il fatto che attraverso tale tipologia di legge lo Stato si propone di provocare, nell'interesse collettivo, il compimento di una determinata specifica attività da parte dei soggetti privati avente carattere (quasi sempre) economico. Il secondo costituito dal vantaggio predisposto dalla legge a favore del privato, avente il ruolo di vera e propria controprestazione rispetto all'attività incentivata. Infine il terzo elemento, costituito dal fatto che l'attività sollecitata dallo Stato, in assenza della legge incentivo, non sarebbe stata compiuta o comunque lo sarebbe stata con modalità differenti da quelle ritenute dal legislatore più idonee alla realizzazione dell'interesse collettivo.

<sup>25</sup> Non è questa la sede per ripercorrere è pedissequamente le argomentazioni addotte dal Guarino a sostegno della propria tesi. Basti ricordare che l'Autore basava le proprie valutazioni in primis sul fondamento costituzionale delle leggi-incentivo, ravvisato principalmente nell'articolo 41, terzo comma, Cost., essendo le leggi di incentivazione riconducibili alla categoria delle "leggi indirizzo" attraverso le quali lo Stato indirizza e coordina l'iniziativa privata a fini sociali. Il fatto che le leggi di incentivazione siano di fatto uno strumento attraverso il quale lo Stato può concretamente indirizzare l'iniziativa economica verso fini sociali porta quindi l'Autore a ravvisare la ragion d'essere del terzo comma dell'articolo 41 anche nell'intento di dare una disciplina alle leggi incentivo e di dettare per esse un'adeguata tutela costituzionale. Se dunque il fondamento delle leggi di incentivazione economica è ravvisabile nel terzo comma dell'articolo 41 Cost., essendo tali leggi riconducibili al più ampio *genus* delle leggi di indirizzo, la limitazione prodotta dall'intervento statale incentivante sull'iniziativa economica privata dovrà ritenersi pertanto legittima in quanto fondata sul potere espressamente riconosciuto allo Stato dalla Costituzione. Il fatto che la legge incentivo, in quanto emanata in conformità al terzo comma dell'articolo 41 Cost., sia legittimamente autorizzata a comprimere la libertà di iniziativa economica garantita dal primo comma del medesimo articolo implica che nel momento in cui il legislatore decida di venire *contra factum proprium*, revocando retroattivamente il beneficio

fede hanno una portata generale e valgono non solo per i contratti formalmente privati, ma per ogni rapporto paritario, così come la impegnatività dei rapporti fondati sull'autonoma determinazione volitiva delle parti costituisce un principio ineliminabile in questo tipo di rapporti e quindi, nel senso più stretto, un diritto inviolabile dell'uomo nelle formazioni sociali<sup>26</sup>.

La questione, già allora, implicava una seria riflessione circa l'incidenza della normativa sopravvenuta sulle disposizioni a favore dei soggetti "incentivati" e sulla esistenza di un affidamento giuridicamente tutelabile.

La tesi elaborata dal Guarino mostra dunque ancora oggi profili di grande attualità in ragione delle riflessioni da essa stimulate non solo in ordine alla questione "centrale nel diritto intertemporale" della retroattività<sup>27</sup>, ma anche per il suo contributo alla definizione dei contorni della nozione giuridica di "affidamento legittimo", già da tempo acquisita in ambito comunitario grazie all'attenta elaborazione della Corte di Giustizia, che di recente ha trovato espresso riconoscimento quale "principio generale dell'ordinamento" anche da parte della Corte costituzionale.

Proprio dall'analisi della natura giuridica e dei caratteri delle leggi di incentivazione possono pertanto scaturire riflessioni più ampie, nonché utili ai fini della problematica che ci occupa su grandi temi quali il rapporto della legge con il passato e l'affidamento del cittadino sulla stabilità delle situazioni giuridiche, che proprio con riferimento al fenomeno dell'incentivazione economica assumono contorni assai problematici in ragione della forte incidenza che questa esercita sull'iniziativa economica privata tutelata ex articolo 41 Cost.. Come infatti ha affermato in tempi risalenti la stessa Corte costituzionale il principio dell'affidamento "è connesso alla libertà dell'iniziativa economica privata, da garantire, come è ormai *ius receptum*, non solo nel momento iniziale, ma anche durante il suo dinamico sviluppo, al quale appunto si ricollega il ricordato principio"<sup>28</sup>.

Non v'è dubbio che la tesi elaborata dal Guarino rappresenti una fondamentale opera ermeneutica di ricostruzione dei caratteri e del fondamento costituzionale delle leggi di incentivazione, cogliendo pienamente la funzione promozionale che le stesse sono chiamate ad esercitare verso il raggiungimento di finalità "sociali", nonché tutte le conseguenti implicazioni derivanti da una eventuale abrogazione retroattiva della legge medesima. Le sue acute osservazioni rappresentano tutt'ora il punto di riferimento per coloro che hanno approfondito la tematica delle incentivazioni pubbliche, giungendo talvolta ad aderire alle premesse ed alle conclusioni dell'Autore e, tal'altra, a non condividere le stesse<sup>29</sup>. Si è ad esempio obiettato che, a Costituzione vigente, non sarebbe possibile ipotizzare la sussistenza di una categoria di "super leggi di

---

precedentemente concesso, verrà meno la legge incentivo *versus* condizionatrice, ma resterà il condizionamento in forza del quale il privato aveva a suo tempo intrapreso l'attività economica incentivata e, dunque, il *vulnus* alla libertà di cui all'articolo 41, primo comma, Cost.. Se pertanto tale *vulnus* era senz'altro da ritenersi legittimo durante la vigenza della legge incentivo, esso si configurerà come illegittimo per violazione dell'articolo 41, primo comma, Cost. quando la legge incentivo verrà ad essere abrogata con effetto retroattivo, essendo stata illegittimamente lesa, per l'assenza sopravvenuta del presupposto legittimante (ossia la legge incentivo di cui al terzo comma dell'articolo 41 Cost.), la libertà di iniziativa economica.

<sup>26</sup> G. GUARINO, cit., p. 144. In senso critico a tale impostazione si veda F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico*, 2001, Milano, p. 34, secondo il quale l'esame dell'incidenza della normativa sopravvenuta sulle disposizioni a favore dei soggetti "incentivati" non può essere impostato in termini di rapporto tra fonti diverse, ma in termini di ricerca di indici di esistenza di un affidamento giuridicamente tutelabile, tale da invalidare la norma lesiva sopravvenuta.

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2007, ora anche in anche in G. Cocco (a cura di), *L'economia e la legge* (Atti del Convegno di Milano del 4 dicembre 2006), Milano, 2007., 1 ss..

<sup>28</sup> Corte cost., sentenza 4 aprile 1990, n. 155, in *Giur. Cost.*, 1990, 962 ss..

<sup>29</sup> Si sono apertamente confrontati con la tesi di Guarino sulla revoca degli incentivi: V. BACHELET, *Leggi o superleggi di incentivazione?*, in *Giur. Cost.*, 1965, I, 587 ss.; L. BENADUSI, *Attività di finanziamento pubblico: aspetti costituzionali ed amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, 890 ss.; A. LOIODICE, *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro*, II, Milano, 1968, 796 ss.; A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giur. Cost.*, 1983, 2341 ss. (ora pubblicato, con talune integrazioni, in *Potere costituyente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, 153 ss.); G. AMATO, *Profili costituzionali dell'incentivazione all'industria*, in R. Costi, M. Libertini (a cura di), *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, Milano, 1982. Da ultimo v. M. LUCIANI, cit., 24 ss..

incentivazione”<sup>30</sup>, oppure si è rilevato che la problematica affrontata dal Guarino sarebbe stata mal posta, in quanto i problemi relativi alla esigenza di garanzia in favore dei privati destinatari della legge incentivo andrebbero affrontati e risolti facendo riferimento ai principi di tutela dell'affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche e non già al sistema delle fonti del diritto<sup>31</sup>.

#### 4. *Il Quarto Conto Energia e la lesione dell'affidamento degli operatori del settore.*

Come già anticipato *supra*, le argomentazioni addotte dal Guarino a sostegno del divieto di abrogazione retroattiva delle leggi incentivo non risultano trasponibili *sic et simpliciter* all'ipotesi in questa sede considerata, e ciò per due ordini di motivi. In primo luogo occorre osservare che il regime degli incentivi al fotovoltaico trova la propria regolamentazione non in disposizioni di legge (ricondotte dal Guarino alla categoria delle leggi indirizzo di cui all'art. 41, terzo comma, Cost.), ma in decreti ministeriali attuativi: ne consegue dunque che le argomentazioni volte a sostenere la protezione costituzionale rinforzata delle leggi incentivo risultano incoerenti quanto alla fattispecie qui considerata. In secondo luogo va rilevato che la circostanza secondo cui il decreto legislativo, nello stabilire la cessazione del regime di incentivi previsto dal Terzo Conto Energia, non abbia inciso su diritti già acquisiti alla percezione delle tariffe ivi previste impedisce di ravvisare in questa fattispecie un'ipotesi di revoca “retroattiva” degli incentivi, non essendo stato leso il diritto alla percezione delle tariffe del Terzo Conto Energia da parte di coloro il cui impianto sia entrato in esercizio entro la data indicata, successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo. Pertanto coloro che abbiano entro la data indicata dal decreto legislativo messo in esercizio l'impianto continueranno a percepire le tariffe cui avevano diritto, ovvero quelle indicate dal Terzo Conto Energia, per tutto il ventennio successivo.

Invero, da un punto di vista tecnico, il fatto che il diritto alla percezione delle tariffe degli impianti entrati in esercizio entro la data ultima del 31 maggio 2011 sia fatto salvo esclude che possa ravvisarsi un'ipotesi di revoca retroattiva degli incentivi, atteso che per coloro che hanno acquisito il diritto agli incentivi prima della data ultima di applicazione del Terzo Conto Energia il diritto resta salvo per tutto il periodo di erogazione previsto (di venti anni)<sup>32</sup>. A tale soluzione potrebbe tuttavia obiettarsi che nel caso del Conto Energia sarebbe ipotizzabile una sorta di operatività retroattiva della cessazione anticipata delle tariffe previste dal Terzo Conto Energia, e ciò ove si ritenga che per tale particolare sistema incentivante l'erogazione del beneficio opera non già dal momento dell'installazione dell'impianto, ma da quello, successivo, dell'entrata in esercizio dello stesso. In particolare, la data di entrata in esercizio dell'impianto presuppone la realizzazione di una serie di condizioni, ossia il collegamento in parallelo dell'impianto con il sistema elettrico, l'installazione dei contatori necessari per la contabilizzazione dell'energia prodotta e scambiata o ceduta con la rete, l'assoluzione di tutti gli eventuali obblighi relativi alla regolazione dell'accesso alle reti e degli obblighi previsti dalla normativa fiscale in materia di produzione di energia. Ciò comporta che un soggetto il quale decida di beneficiare delle tariffe incentivanti, per usufruire delle stesse, dovrà necessariamente realizzare i lavori di installazione dell'impianto, ricorrendo ad opportuni finanziamenti onde fare fronte ai costi di investimento necessari per la realizzazione a regola d'arte dell'impianto fotovoltaico e adempiere a tutte le suddette condizioni, in assenza delle quali non potrà accedere ai benefici statali. Ne discende che, per accedere ai benefici statali previsti dal piano degli incentivi dalla normativa

<sup>30</sup> V. BACHELET, cit., 590 ss..

<sup>31</sup> In tal senso si veda F. MERUSI, cit, p. 34.

<sup>32</sup> Segnatamente, in tale ipotesi non ricorrerà né un caso di retroattività propria (*echte Rückwirkung*), né di retroattività impropria (*unechte Rückwirkung*). Non la prima che si verifica nell'ipotesi in cui la norma si riferisca a fattispecie già completamente esaurite e che appartengono al passato. E' questo il caso dei cd. Diritti quesiti, non più suscettibili di essere messi in discussione. Né la seconda ipotesi che concerne il caso di una norma riferentesi a fattispecie non interamente concluse, da essa modificate per il futuro, perché, come già detto, per coloro che abbiano acquisito prima del termine ultimo il diritto alla percezione degli incentivi è dal decreto legislativo n. 28 del 2011 è fatto salvo, essendo assicurata l'erogazione delle tariffe previste dal Terzo Conto Energia per i successivi venti anni.

vigente, il privato dovrà attendere il decorso di un periodo di tempo, più o meno lungo, nel corso del quale tuttavia fonderà le proprie valutazioni e soprattutto gli investimenti necessari sulla base del piano previsto dalla vigente normativa, che, come noto, prevede anticipatamente le condizioni e le tariffe degli incentivi applicabili per gli anni successivi (generalmente per un triennio o per un quadriennio) proprio al fine di permettere agli operatori del settore di operare le opportune valutazioni sugli investimenti necessari.

Se dunque l'anticipata cessazione degli incentivi previsti dal Terzo Conto Energia non può essere considerata un'ipotesi di revoca retroattiva degli incentivi per il fatto che coloro che abbiano acquisito il diritto alla percezione degli stessi di fatto non avranno a subire conseguenze a causa dell'entrata in vigore delle tariffe, meno incentivanti, previste dal Quarto Conto Energia, metta conto tuttavia di considerare la posizione di coloro che, invece, pur non avendo acquisito il diritto alla percezione degli incentivi, abbiano tuttavia intrapreso i lavori di installazione (nonché i necessari finanziamenti per l'avvio degli stessi) confidando nella vigenza delle tariffe previste dal Terzo Conto Energia e dunque calcolando sulla base degli incentivi ivi previsti una data remunerazione.

Escluso che nei confronti di tali soggetti possa tecnicamente parlarsi di diritti già acquisiti, atteso che il diritto alla percezione delle tariffe sorge solo a seguito dell'entrata in esercizio dell'impianto, resta da esaminare se in effetti la cessazione anticipata del decreto ministeriale del 6 agosto 2010 possa esplicare un effetto lesivo dell'affidamento di situazioni giuridiche di mera aspettativa sulla vigenza di un dato regime tariffario.

Come è accaduto nel caso del Terzo Conto Energia, l'intervento ad opera del legislatore di una revoca anticipata del piano degli incentivi che avrebbe invece dovuto trovare applicazione nel triennio successivo preclude agli operatori, di fatto, la possibilità di accedere a quei benefici rispetto ai quali essi non avevano acquisito già un diritto di percezione, ma, piuttosto, una aspettativa legittima di futura acquisizione (perché fondata sulla normativa vigente che avrebbe dovuto trovare applicazione per i tre anni successivi al momento in cui essi avevano concretamente intrapreso i lavori), una volta adempiute le condizioni previste dalla legge.

Se dunque per coloro che al momento della anticipata revoca degli incentivi previsti dal Terzo Conto Energia non avevano realizzato le condizioni per la messa in esercizio dell'impianto fotovoltaico non potrà parlarsi di lesione di diritti soggettivi già acquisiti, occorre tuttavia chiedersi in che termini la suddetta revoca possa avere inciso sulla posizione giuridica soggettiva di costoro eventualmente meritevole di tutela.

##### *5. L'evoluzione del principio della tutela dell'affidamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale.*

Stante l'impossibilità di applicare in questa sede, per le suesposte ragioni, le attente argomentazioni di Guarino, una possibile risposta all'esigenza di tutelare l'affidamento risposto dai privati nella stabilità della normativa avente carattere incentivante potrebbe ricercarsi impostando l'indagine non già sulla natura giuridica della fonte statale, quanto sull'affidamento giuridicamente tutelabile dei destinatari dell'incentivo<sup>33</sup>.

La fattispecie concreta in questa sede esaminata rende pertanto opportuna una breve analisi sul percorso seguito dalla Corte costituzionale verso il riconoscimento del principio dell'affidamento legittimo.

Se, come è stato rilevato, sino agli anni ottanta la Corte costituzionale non aveva affrontato direttamente la questione della tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti del legislatore<sup>34</sup>, senza pertanto curarsi di ricercarne le tracce all'interno della Costituzione<sup>35</sup>, la più recente tendenza giurisprudenziale si è invece mostrata sempre più aperta verso riconoscimento di detto principio. Risale infatti alla pronuncia n. 389 del 1985 l'affermazione della Corte secondo cui "l'affidamento del cittadino nella

<sup>33</sup> Sulla prevalenza della situazione soggettiva di affidamento determinata dalla legge incentivo, rispetto alla problematica della natura giuridica della legge medesima si era espresso F. MERUSI, cit., p. 34, commentando l'impostazione di Guarino.

<sup>34</sup> F. MERUSI, cit., p. 26.

<sup>35</sup> M. LUCIANI, cit., p. 44.

sicurezza giuridica” rappresenta un “elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”, tale da rappresentare un limite alla facoltà del legislatore di emanare disposizioni retroattive “che, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti<sup>36</sup>”.

La sentenza n. 416 del 1999<sup>37</sup> rappresenta nel processo del riconoscimento del principio del legittimo affidamento una fondamentale svolta, in quanto in detta pronuncia la Corte appare finalmente avviarsi verso il riconoscimento del principio di legittimo affidamento come valore autonomo<sup>38</sup>, non più ancorato alla necessaria lesione di altri valori sostanziali costituzionalmente tutelati<sup>39</sup>.

In particolare, nella suddetta pronuncia (anch'essa emessa in materia previdenziale) la Corte afferma che “Al legislatore ordinario, pertanto, fuori della materia penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti [...]. Tra questi la giurisprudenza costituzionale annovera, come è noto, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti<sup>40</sup>”. Sulla base di tali considerazioni, la Corte perveniva alla dichiarazione di illegittimità della disposizione censurata non già per violazione del principio di cui all'articolo 38 Cost., ma perché ritenuta in contrasto con la esigenza di tutelare l'affidamento del cittadino il cui fondamento viene ravvisato nell'articolo 3 della Costituzione, quale espressione del principio di ragionevolezza della legge, che preclude al legislatore di legiferare con efficacia retroattiva frustrando valori costituzionalmente protetti tra i quali, appunto, viene ricompreso quello l'affidamento del privato nella sicurezza giuridica<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Corte cost., sentenza 17 dicembre 1985, n. 349, in *Giur. cost.*, 1985, fasc. 12, punto 5 del *Considerato in diritto*. In detta sentenza la Corte ha ritenuto non ammissibile una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura fosse subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente e irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività. In questo caso la tutela dell'affidamento del privato è stata sì riconosciuta dalla Corte, ma solo in ragione del fatto che essa ha ravvisato nel caso di specie la lesione di un ulteriore valore costituzionale, ovvero l'adeguatezza del trattamento previdenziale (articolo 38 Cost.)

<sup>37</sup> Corte cost., 4 novembre 1999, n. 416, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 6, 219 ss. Per un commento alla pronuncia della Corte v. P. PASSAGLIA, *La Corte costituzionale decide... su cosa decidere: qualche osservazione su una sentenza in parte «didattica» e in parte «evasiva»*, in *Foro it.* 1999, I, 2462 ss., nonché, se vuoi, P. CARNEVALE, «... Al fuggir di giovinezza... nel doman s'ha più certezza» (Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale), in *Giur. Cost.*, 1999, 3643 ss.

<sup>38</sup> Evidenziano la rilevanza della sentenza n. 416 del 1999 nel cammino della corte verso il riconoscimento del principio dell'affidamento legittimo come valore autonomo P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento... cerca casa*, in *Giur. Cost.*, 2011, 1, 16 ss. S. FAGA, *Alla ricerca della natura del legittimo affidamento: un gioco di trasparenze*, in *Giur. It.*, 2011, p. 37.

<sup>39</sup> Osserva F. SORRENTINO, *Sui limiti della tutela costituzionale dell'affidamento*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3, p. 897, che prima della sentenza n. 416 del 1999 “la Corte ha sempre richiesto la contemporanea lesione di precetti costituzionali specifici, associandone l'affermazione alla protezione di altre esigenze costituzionalmente tutelate, come, ad esempio, l'adeguatezza del trattamento previdenziale (art. 38 Cost.), la garanzia del diritto di iniziativa economica (art. 41 Cost.), la tutela della funzione giurisdizionale (artt. 101 e 103 Cost.)”.

<sup>40</sup> Corte cost., sentenza 4 novembre 1999, n. 416, in *Giur. Cost.*, 1999, 3625 ss., punto 6.1 del *Considerato in diritto*. In commento alla suddetta pronuncia v. A. CELOTTO, *Nota redazionale alla sent. n. 416 del 1999*, in *Giur. Cost.*, 1999, 3641 ss.; CARNEVALE, «... Al fuggir di giovinezza ... nel doman s'ha più certezza» (Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale), *ivi*, 3643 ss..

<sup>41</sup> Cfr. P. MAURIELLO, *Ancora sul principio dell'affidamento nella sicurezza giuridica*, in *Giur. It.*, 2003, 5, il quale osserva che nella sentenza n. 416 del 1999 “È pertanto necessario qualificare come irragionevole lo *ius supeveniens* per poterlo ritenere lesivo dell'affidamento medesimo, secondo quanto già affermato con la sentenza n. 390 del 1995, secondo la quale la discrezionalità del legislatore non può tradursi «in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica»”.

Nella successiva sentenza n. 525 del 2000<sup>42</sup> la Corte si spinge ancora oltre nel suo cammino verso il riconoscimento del principio del legittimo affidamento come valore autonomo<sup>43</sup>, qualificando l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica come "principio che, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti"<sup>44</sup>.

Che il problema del riconoscimento della tutela dell'affidamento come valore sia imprescindibilmente collegato alla problematica della retroattività si evince inoltre chiaramente da una successiva pronuncia della Consulta, la sentenza n. 446 del 2002<sup>45</sup>, nella quale trova esplicita affermazione un principio fino ad allora solo accennato dalla Corte<sup>46</sup>, secondo il quale "in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto - non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori. (...) Da tale principio discende che solo in questi limiti - in presenza di una legge avente, in settori estranei alla previsione dell'art. 25, comma 2, della Costituzione, portata ragionevolmente retroattiva - l'affidamento sulla stabilità della normativa previgente è coperto da garanzia costituzionale"<sup>47</sup>.

La Corte giunge dunque ad ammettere che il principio della tutela dell'affidamento trova una propria copertura costituzionale e, dalle relative argomentazioni, si evince che la disposizione oggetto di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale promosso per la violazione del legittimo affidamento dovrà, prima di tutto, avere necessariamente portata retroattiva<sup>48</sup>. Appare pertanto ancora lontano nell'impostazione della Corte costituzionale lo schema di giudizio, di recente sposato dal *Bundesverfassungsgericht*, teso alla diretta valutazione dell'interesse pubblico che legittima la modifica normativa suscettibile di sacrificare gli affidamenti costituiti a prescindere dal carattere retroattivo della stessa: schema di giudizio nel quale diviene centrale il peso dell'interesse pubblico e della sua eventuale inderogabilità rispetto al sacrificio imposto in concreto alle posizioni giuridiche del cittadino che si contrappongono alla modifica normativa<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> Corte cost., 22 novembre 2000, n. 525, in *Giur. cost.*, 2000, 4107. Per un commento alla pronuncia si veda V. CAIANIELLO, *Il problema della retroattività delle leggi e i principi della certezza e dell'affidamento*, in *Notariato*, 2001, 4, 342 ss.; *Legge di interpretazione autentica, tutela dell'affidamento e vincolo rispetto alla giurisdizione, ovvero del «tributo» pagato dal legislatore-interprete «in materia tributaria» al principio di salvaguardia dell'interpretazione «plausibile»*, in *Giur. It.*, 2001, 12, 2415 ss..

<sup>43</sup> S. FAGA, cit., p. 36. Secondo invece D.U. GALETTA, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 6, p. 1901. all'interno della sentenza n. 525 del 2000 "emergono i tratti di un sindacato giurisdizionale il cui supporto argomentativo si ispira assai più al principio di continuità che non a quello di tutela del legittimo affidamento".

<sup>44</sup> Osserva S. FAGA, cit., p. 37, che nella sentenza n. 525 del 2000, il collegamento con la ragionevolezza appare più tenue rispetto alle sentenze precedenti in quanto la Corte non compie il classico giudizio di bilanciamento tra gli interessi di pregio costituzionale in gioco, rilevando solamente l'assenza di una ragionevole necessità di sacrificare tale affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali.

<sup>45</sup> Corte cost., sentenza 12 novembre 2002, n. 446, in *Giur. cost.*, 2002, 3658. Sulla portata innovativa della pronuncia v. P. CARNEVALE, «... Al fuggir di giovinezza ... nel domani s'ha più certezza»..., cit., p. 3643 ss.. In senso contrario si veda invece D.U. GALETTA, cit., p. 1901.

<sup>46</sup> F. SORRENTINO, cit., p. 899

<sup>47</sup> Affermazioni poi confermate nelle successive sentenze nn. 168 del 2004 e 264 del 2005.

<sup>48</sup> Osserva al riguardo M. LUCIANI, cit., p. 42, "Ad uno sguardo più approfondito, però, il radicamento del principio dell'affidamento in quello della certezza ha posto in secondo piano il perdurante riferimento alla retroattività. La certezza, infatti, come ha osservato — ancorché in prospettiva assai critica — Leisner, ha una vocazione espansionista, tendendo a informare di sé tutte le forme di manifestazione dello Stato di diritto, sicché trascende di gran lunga la questione della c.d. «retroattività»".

<sup>49</sup> Come noto, il *Bundesverfassungsgericht* sin dagli anni cinquanta ha espressamente riconosciuto che uno degli elementi essenziali dello Stato di diritto è la sicurezza giuridica che per il cittadino implica, prima di tutto, la tutela dell'affidamento. Sul nuovo approccio del giudice costituzionale tedesco in materia di tutela dell'affidamento rispetto alla leggi v. D.U. GALETTA, cit., p. 1901, la quale evidenzia come a partire dalla fondamentale pronuncia della seconda sezione del *Bundesverfassungsgericht* del 3 dicembre 1997 il ragionamento del giudice costituzionale tedesco non appare più incentrato sul problema « astratto » dei limiti rispetto all'ammissibilità di norme retroattive.

La sentenza n. 24 del 2009<sup>50</sup> segna un decisivo passo in avanti verso il riconoscimento del legittimo affidamento come principio autonomo. Assai rilevante è in particolare la premessa del ragionamento seguito dalla Corte, concernente la possibilità da parte del legislatore di adottare norme con effetti retroattivi. Come innanzi esposto, già in passato la Corte aveva ammesso tale possibilità ove dette norme venissero a trovare un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si fossero poste in contrasto con altri principi o valori costituzionalmente protetti<sup>51</sup>. Nella sentenza n. 24 del 2009 la Corte individua più chiaramente gli altri limiti - genericamente ravvisati nelle precedenti sentenze negli "altri principi o valori costituzionalmente protetti" - chiarendo che questi debbano essere più specificamente individuati con i "principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche"<sup>52</sup>.

Il legittimo affidamento diviene pertanto un principio generale, al pari della certezza del diritto, privo di quella connotazione ristretta e settoriale riconosciutagli in precedenza, capace di permeare l'intero ordinamento<sup>53</sup> fino a prevalere su altri interessi costituzionalmente garantiti. Tale assunto si ricava in particolare dal passaggio della sentenza in cui la Corte ammette che l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse sia da ritenersi legittimo "a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (...)" con la precisazione che esso non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali pur se dettato dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica o, ancora, per far fronte ad "evenienze eccezionali". Se dunque nella precedente giurisprudenza della Corte il principio del legittimo affidamento aveva trovato riconoscimento e tutela soltanto attraverso un giudizio di ponderazione che facesse emergere l'esigenza inderogabile alla base del successivo intervento legislativo, nella sentenza n. 24 del 2009 l'esigenza di operare tale bilanciamento sembra apparentemente superata. Quell'esigenza inderogabile in precedenza ostacolo per la tutela dell'affidamento legittimo cede, sembra ineluttabilmente, a fronte dell'esigenza di garantire il privato non potendo la norma successiva tradire l'affidamento di quest'ultimo sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali, anche se adottata per far fronte ad "evenienze eccezionali"<sup>54</sup>.

Tuttavia, ad uno sguardo più approfondito emerge che in effetti la Corte, pur avendo asserito in via di principio che l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse sia da ritenersi legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, non abbia tuttavia rinunciato ad effettuare uno scrutinio di ragionevolezza della disposizione censurata, diretta a sancire l'efficacia degli accordi indennitari, a prescindere dall'emanazione del decreto di espropriazione<sup>55</sup>. Tale rilievo conferma che la Corte séguita a fare uso del criterio della ragionevolezza, lasciando desumere, in via implicita, che ove l'intervento legislativo

<sup>50</sup> Corte cost., 30 gennaio 2009, n. 24, in *Giur. cost.*, 2009, 165, con commento di S. SPUNTARELLI, *La buona fede quale parametro di giudizio per la tutela del legittimo affidamento*, 175.

<sup>51</sup> *Ex plurimis* v. sentenze nn. 6, 153 e 397 del 1994.

<sup>52</sup> S. SPUNTARELLI, cit., p. 180. L'individuazione della tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo stato di diritto, è stata successivamente confermata dalla Corte nella recente pronuncia 21 ottobre 2011, n. 271.

<sup>53</sup> S. FAGA, cit., p. 38.

<sup>54</sup> Anche se, come osserva attentamente S. SPUNTARELLI, cit., p. 179 la Corte cade in contraddizione affermando "enfaticamente che la norma non può tradire la tutela del legittimo affidamento pur se dettata dalla necessità di contenimento della spesa pubblica o per far fronte ad evenienze eccezionali citando propri precedenti che statuiscono invece esattamente in senso contrario: vale a dire nel senso che il contenimento della spesa pubblica o alcune circostanze eccezionali possono determinare il sacrificio del legittimo affidamento".

<sup>55</sup> In particolare rilevava la Corte a proposito della disposizione censurata (l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 300 del 2006, convertito dalla legge n. 17 del 2007,) che "l'irragionevolezza dell'intervento legislativo è palese, ove si pensi che, nella specie, i proprietari degli immobili assoggettati al procedimento espropriativo furono indotti a concordare l'indennità, peraltro cumulativamente determinata, da una valutazione di convenienza riferita a quel momento specifico della procedura. Nella valutazione dei motivi per la stipulazione dell'accordo non poteva non essere presente la consapevolezza della disciplina vigente in tema di accordi, ivi compresa l'eventualità di una loro inefficacia ove la procedura non fosse pervenuta a compimento.

Il decreto di esproprio non venne emanato tempestivamente. La disposizione censurata, ad oltre venti anni da quella vicenda, è intervenuta a salvaguardare l'efficacia dell'accordo (con l'intento di incidere sulle liti in corso), quando sono venute meno le condizioni che avevano contribuito, allora, a determinare la volontà negoziale della parte". Punto 4 del *Considerato in diritto*.

fosse stato ragionevole la tutela dell'affidamento legittimo non sarebbe stata necessariamente riconosciuta. Inoltre anche il rilievo operato dalla Corte a proposito delle «evenienze eccezionali», pur lasciando intendere che la presenza di «esigenze inderogabili» non sia sufficiente a giustificare la lesione dell'affidamento del cittadino, almeno nelle ipotesi in cui quest'ultimo abbia raggiunto un buon livello di consolidamento di una situazione sostanziale, sembra non in linea con l'esplicito richiamo operato dalla Corte alla precedente pronuncia n. 429 del 2000<sup>56</sup>, nella quale essa aveva invece ritenuto che l'attribuzione di efficacia retroattiva alla norma censurata fosse giustificata proprio dalla esigenza di porre rimedio ad una situazione del tutto eccezionale<sup>57</sup>.

La posizione assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2009 ha trovato successivamente conferma nella sentenza n. 124 del 2010<sup>58</sup>. In detta pronuncia la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla possibile lesione del principio del legittimo affidamento da parte della normativa censurata, ha confermato quanto disposto nella pronuncia n. 24 secondo cui "l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche [...]. La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali". Tale premessa porta tuttavia la Corte a ritenere la norma impugnata non lesiva del principio di affidamento in ragione dell'assenza nel caso specifico di una situazione giuridica consolidata in grado di assurgere al livello di aspettativa qualificata, la sola in grado di giustificare la lesione del suddetto principio.

Nella pronuncia n. 124 del 2010 possiamo tuttavia ravvisare, oltre ad una conferma del riconoscimento da parte della Corte del legittimo affidamento come principio generale dell'ordinamento, espressione del più ampio valore della certezza delle situazioni giuridiche, due importanti elementi di novità: il primo, derivante dal mancato richiamo all'interno di detta pronuncia all'articolo 3 della Costituzione, ritenuto nelle precedenti pronunce della Corte imprescindibile aggancio costituzionale del legittimo affidamento<sup>59</sup> e, il secondo, consistente nella evidente restrizione dell'ambito di applicazione di tale principio, ritenuto meritevole di tutela solo ove posto a tutela di situazioni soggettive consolidate e non di mere aspettative<sup>60</sup>. Tale ultimo rilievo, se da un lato trova ragione nella particolare protezione che l'ordinamento deve accordare ai titolari di situazioni giuridiche già consolidate nel tempo che del tutto legittimamente ripongono aspettative e fiducia nella stabilità del quadro normativo vigente, lascia tuttavia del tutto scoperta la posizione di coloro i quali, invece, pur non titolari di una posizione giuridica consolidata, possono comunque definirsi titolari di una ragionevole aspettativa suscettibile di una, sia pur meno stringente, tutela<sup>61</sup>.

Il riconoscimento dell'affidamento legittimo come principio autonomo, pur se ancora agganciato alla valutazione della ragionevolezza dell'intervento legislativo, apre la strada per il riconoscimento dello stesso come valore immanente nell'ordinamento giuridico, espressione dello Stato di diritto assieme al più generale

<sup>56</sup> Corte cost., sentenza 13 ottobre 2000, n. 419, in *Corriere giuridico*, 2000, 1651 ss..

<sup>57</sup> Nella specie tale da compromettere, irreparabilmente, l'equilibrio finanziario e lo stesso processo di privatizzazione dell'ente Poste Italiane.

<sup>58</sup> Corte cost., 1 aprile 2010, n. 124, in *Giur. Cost.*, 2010, 2, 1490 ss. con nota di N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*.

<sup>59</sup> S. FAGA, cit., p. 37.

<sup>60</sup> Rileva come nell'interpretazione della Corte costituzionale il principio dell'affidamento operi solo in ipotesi in cui vengano incisi diritti già concretamente acquisiti F. SORRENTINO, cit., p. 895.

<sup>61</sup> La differenza tra diritti quesiti e aspettativa legittima è ben presente nel diritto comunitario, ove la giurisprudenza della Corte di Giustizia, come si avrà modo di chiarire più avanti, riconosce maggiore tutela nel caso in cui la normativa retroattiva vada ad esplicitare i propri effetti nei confronti di diritti quesiti, ma non per questo nega a priori tutela verso coloro che siano in possesso di una legittima aspettativa. È stato al riguardo precisato dalla Corte di Giustizia che il legittimo affidamento del singolo si configura anche quando questo si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione gli ha dato aspettative fondate". Sulla differenza tra aspettativa legittima e diritti quesiti nella giurisprudenza della Corte di Giustizia si veda L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento del cittadino tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998, 190 ss.. Sui limiti della teoria dei diritti quesiti come limiti alla retroattività v. C.F. GABBA, *Teoria della retroattività delle leggi*, Torino, 1891, p. 191.

principio della certezza del diritto<sup>62</sup>. Dalle più recenti pronunce della Corte sembra che l'affidamento legittimo si appresta a divenire una garanzia accordata dall'ordinamento a favore della stabilità delle situazioni giuridiche soggettive consolidate, e ciò anche nel caso in cui l'intervento legislativo retroattivo sia dettato dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica o per far fronte ad evenienze eccezionali.

6. *L'applicazione del principio dell'affidamento legittimo ai destinatari di pubblici incentivi alla luce di una innovativa impostazione dottrinale.*

Volendo pertanto applicare tali deduzioni all'ipotesi dell'abrogazione con efficacia retroattiva delle leggi-incentivo può dunque dirsi che le posizioni assunte dalla Corte in ordine al riconoscimento dell'affidamento legittimo sembrano attagliarsi bene all'ipotesi del privato destinatario dell'incentivo successivamente revocato dal legislatore. In entrambi i casi, infatti, si verterà in una fattispecie di intervento legislativo retroattivo ritenuto legittimo "a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche". Ove pertanto i destinatari dell'intervento statale incentivante (sempre che abbiano già percepito lo stesso) si dovessero trovare di fronte ad un intervento legislativo retroattivo di revoca dell'incentivo medesimo, non v'è chi non veda come in queste ipotesi ci si troverebbe di fronte ad una posizione giuridica "consolidata", avendo il privato già percepito il beneficio ed avendo dunque già orientato l'attività economica svolta verso il perseguimento degli obiettivi (prima) voluti dallo Stato, nella quale egli avrà, ragionevolmente, riposto un legittimo affidamento<sup>63</sup>.

Occorre inoltre osservare che nell'ipotesi delle leggi di incentivazione la frustrazione dell'affidamento riposto dal privato causata dalla revoca dell'incentivo si pone in termini di maggiore gravità atteso che la posizione soggettiva consolidata nella quale egli verserà è stata proprio creata e determinata da un precedente intervento legislativo indirizzante l'attività economica del privato verso determinati obiettivi.

<sup>62</sup> Sul rapporto tra principio di tutela dell'affidamento e principio di certezza del diritto molte indicazioni vengono dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo la quale il principio di tutela dell'affidamento rappresenta un corollario del principio di certezza del diritto. Tuttavia, mentre al principio di certezza del diritto è sotteso un elemento oggettivo, il principio di tutela dell'affidamento ha connotazione soggettiva. In particolare, il principio di certezza del diritto esige che le norme giuridiche siano chiare e precise e garantisce la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario. La tutela della stabilità non implica, però, l'immodificabilità del diritto così come la mera esistenza di una norma giuridica non basta di per sé a fondare un legittimo affidamento. Sul punto si veda la sentenza della CGCE del 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a. (Racc. pag. I-569, punto 20). In tal senso sembra orientata anche la dottrina italiana. Secondo M. LUCIANI, cit., p. 38 ss., "sebbene certezza e affidamento siano assiologicamente connessi e tendano sovente a sovrapporsi praticamente, essi sono, nondimeno, strutturalmente, contenutisticamente e funzionalmente distinti. Strutturalmente, in quanto la certezza evoca un plesso di caratteristiche oggettive dell'ordinamento, mentre l'affidamento ha a che fare (nei termini che vedremo) soprattutto con i diritti (fondamentali) del cittadino. Contenutisticamente, in quanto la certezza esige conoscibilità, chiarezza e comprensibilità dei precetti normativi e (sebbene sovente lo si dimentichi) infallibilità nell'applicazione delle loro sanzioni (*lato sensu*, ovviamente, intese, e quindi sia come sanzioni negative che come sanzioni positive), mentre l'affidamento esige stabilità dei rapporti giuridici e prevedibilità delle scelte legislative. Funzionalmente, in quanto la certezza presidia l'efficienza e l'efficacia dell'ordinamento, mentre l'affidamento tutela la sfera di libertà (anche nel senso di autodeterminazione) degli individui nel loro rapporto con il pubblico potere. Secondo L. LORELLO, cit., p. 155, mentre il principio di certezza esprime la generale esigenza che il diritto sia certo e prevedibile, la protezione dell'affidamento, in una dimensione di maggiore concretezza, guarda alle conseguenze che uno stato di incertezza e di imprevedibilità giuridica può produrre sulle posizioni giuridiche degli individui.

<sup>63</sup> In senso favorevole al riconoscimento di un affidamento meritevole di tutela in capo al destinatario di un na legge incentivo si esprime P. CARNEVALE, *Legge di interpretazione autentica, tutela dell'affidamento...*, cit., 2417, il quale rileva che nelle ipotesi di "leggi di incentivazione, di programmazione economica, di trasferimento delle funzioni, fra Stato e Regioni ecc. — si può affermare il radicamento di un diritto alla tutela dell'affidamento del beneficiario del trattamento già all'atto dell'acquisizione della posizione di vantaggio, in quanto tale immediatamente opponibile a fronte di modificazioni legislative peggiorative non adeguatamente giustificate, persino se adottate a ridosso dell'entrata in vigore della legge modificata. Anzi, in tali casi l'eccessivo decorso del tempo fra le due leggi potrebbe addirittura spiegare una conseguenza negativa in ordine alla tutelabilità dell'affidamento riposto nella prima legge, posto che l'eventuale mutamento della condizione socio-ordinamentale che ad esso si accompagnasse potrebbe riflettere una situazione di sostanziale anacronismo della primitiva disciplina".

L'intervento dello Stato, nel caso delle leggi incentivo, si pone sotto un duplice profilo: di causa efficiente della situazione giuridica soggettiva dell'operatore economico (che non sarebbe stato indotto al compimento di una data attività se non in ragione dell'incentivo statale) e di caducazione della stessa. In questo caso l'intervento retroattivo del legislatore appare ancora più lesivo della certezza delle situazioni giuridiche, proprio in quanto la posizione soggettiva frustrata è venuta ad esistere solo e soltanto in ragione dell'incentivo statale. In tal caso, con le leggi incentivo lo Stato si pone pertanto, come autore e di poi "carnefice" di posizioni giuridiche soggettive.

Tali valutazioni valgono naturalmente solo nei confronti di coloro rispetto ai quali la revoca dell'incentivo abbia operato con effetto retroattivo e che dunque abbiano visto revocarsi il beneficio incentivante già acquisito e non nei confronti di coloro che, invece, vantino rispetto a detto beneficio non un diritto acquisito di percezione, ma, piuttosto, una aspettativa legittima di futura acquisizione come nel caso, in questa sede considerato, relativo alla posizione di coloro che al momento della anticipata revoca degli incentivi previsti dal Terzo Conto Energia non avevano realizzato le condizioni per la messa in esercizio dell'impianto fotovoltaico: evenienza in cui non potrà parlarsi di lesione di diritti soggettivi già acquisiti, occorrendo piuttosto chiedersi in tal caso se la suddetta revoca possa avere inciso sulla situazione giuridica soggettiva di costoro eventualmente meritevole di tutela.

Al riguardo può farsi riferimento a quella teoria assai suggestiva di recente elaborazione che, superando la classica ripartizione tra retroattività propria (*echte Rückwirkung*) e impropria (*unechte Rückwirkung*)<sup>64</sup> richiama l'attenzione sulla necessità di "ripensare la nozione di retroattività della legge" e di abbandonare la sfuggente nozione di irretroattività individuando invece - quale portato essenziale del principio - "un imperativo di minimo impatto nel passato", in base al quale è la legge vecchia che deve prevalere sulla quella nuova e non viceversa quella nuova sulla vecchia<sup>65</sup>. La prospettiva maggiormente corretta sarebbe quella offerta dalla nozione di "retrovalutazione giuridica" del passato, "così più che chiedersi se una legge sia o meno retroattiva, ci si deve chiedere che tipo di conseguenze giuridiche essa preveda a seguito di tale rivalutazione"<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Come noto, la Corte costituzionale tedesca ha fornito un contributo fondamentale nell'elaborazione del principio del legittimo affidamento, partendo proprio dall'assunto dell'inammissibilità delle norme retroattive, per poi elaborare più finemente tale impostazione distinguendo tra retroattività propria ed impropria. Con la prima (retroattività propria) si fa riferimento all'ipotesi in cui la disciplina normativa si riferisca a rapporti esauriti: in tal caso, essendo la stessa stabilità dell'ordinamento giuridico ad essere messa in discussione, la retroattività viene considerata contraria a Costituzione. La seconda ipotesi (retroattività impropria) si configura, invece, quando la legge modificativa della disciplina vigente incide sfavorevolmente sulla situazione giuridica in atto dei destinatari basata su tale normativa: in tale ipotesi la Corte costituzionale tedesca ritiene, invece, che la tutela del legittimo affidamento non possa spingersi al punto di preservare il cittadino da qualsivoglia delusione, occorrendo di volta in volta stabilire l'esistenza di un affidamento tutelabile basato sulla normazione precedente. Sul tema v. D.U. GALETTA, cit., p. 1903; F. MERUSI, cit., p. 22, il quale osserva che l'applicazione fatta dalla Corte del principio dell'affidamento legittimo in ordine ad ipotesi di retroattività propria si riferisce in prevalenza alle leggi tributarie "per le quali si afferma di tutta evidenza l'eventuale violazione dell'affidamento: poiché le obbligazioni tributarie riconnettono obbligazioni patrimoniali a determinate fattispecie, il cittadino orienta il proprio comportamento sulla base delle leggi tributarie vigenti e viene pertanto leso nel proprio affidamento se non è in grado di conoscere anticipatamente le conseguenze tributarie di una determinata fattispecie".

<sup>65</sup> M. LUCIANI, cit., 24 ss.

<sup>66</sup> In particolare, secondo l'Autore, cit., 13 ss., quello della retroattività sarebbe un falso problema o comunque un problema posto in modo errato. A tale proposito, la più chiara ragione di dubbio andrebbe individuata nell'assenza "nella legislazione, di una qualunque definizione della nozione di retroattività. È osservazione comune che negli ordinamenti positivi non si è mai davvero tentato di chiarire cosa la retroattività sia. Anche quando sembra che se ne sia offerta una definizione indiretta, in realtà, non si è detto nulla di utile. Così, si può ritenere che, quando il nostro codice civile ha stabilito, all'art. 11 disp. prel., che «La legge non dispone che per l'avvenire. Essa non ha effetto retroattivo», abbia sottinteso che, essendo il *proprium* della non retroattività il disporre solo per l'avvenire, il *proprium* della retroattività sarebbe il disporre (anche) per il passato. Con il che, però, non si chiarisce minimamente in cosa consista il disporre per il passato, fenomeno che — come abbiamo visto — può avere le più varie manifestazioni, tra le quali tuttavia (a seguire la stessa dottrina dominante) occorrerebbe identificare quelle qualificabili come retroattive. Specularmente, l'art. 25, 2° comma, Cost., viene comunemente letto come la disposizione che fisserebbe il principio dell'irretroattività della legge penale, ma è evidente che la sua formulazione («Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso») è tale ch'essa, lungi dal presentarsi come una definizione generale della vaga nozione di (ir)retroattività, identifica con una certa precisione un

Partendo dunque dal concetto di *retrovalutazione* da parte della nuova normativa, la suddetta teoria dottrinale distingue diverse ipotesi rispetto alle quali la normativa medesima avrà un'incidenza differente su fatti passati, ma comunque tutti meritevoli di una qualche protezione da parte dell'ordinamento<sup>67</sup>.

Segnatamente, l'ipotesi più grave è quella della *retrotrazione*, che si verifica nell'ipotesi in cui un fatto passato, già compiuto in tutti gli elementi della fattispecie normativa e produttivo degli effetti tipici che la legge vigente all'epoca della realizzazione di questa gli riconnetteva, viene privato di tali effetti<sup>68</sup>. Tale ipotesi appare ricadere nel classico caso della retroattività impropria, ove una norma interviene su situazioni giuridiche soggettive non ancora esaurite, modificandole per il futuro. Per rifarci al caso degli incentivi al fotovoltaico si sarebbe verificata un'ipotesi di *retrotrazione* nel caso in cui la disciplina dettata dal Quarto Conto Energia avesse trovato applicazione anche con riferimento agli impianti entrati in esercizio prima del 31 maggio 2011. In tale ipotesi la disciplina avrebbe avuto una ingerenza su fattispecie già compiute e produttive di effetti alla luce della previgente normativa, con evidente lesione dei principi di certezza del diritto e di affidamento legittimo, tale da far seriamente dubitare della legittimità costituzionale della disciplina medesima.

Altre ipotesi di incidenza della nuova normativa su fatti passati sono quelle della *retroefficacia* e della *retrospettività*, nelle quali "un fatto passato, non ancora compiuto in tutti gli elementi della fattispecie normativa e - quindi - non produttivo di tutti gli effetti tipici che la legge vigente all'epoca del suo compimento gli riconnetteva, viene privato della possibilità di produrre tali effetti"<sup>69</sup>. Le due ipotesi differiscono tuttavia in quanto, nel caso della retroefficacia, gli effetti previsti dalla legge sarebbero stati prodotti nei confronti di un soggetto che non è più in condizione di subirli per fatto altrui, mentre nel secondo caso, quello della retrospettività, gli effetti si sarebbero prodotti nei confronti di un soggetto che non è più in condizione di subirli o di goderli per fatto proprio<sup>70</sup>. È agevole constatare che le ipotesi qui riportate potrebbero essersi ben verificate a seguito dell'entrata in vigore della disciplina dettata dal Quarto Conto Energia, la quale ha impedito ai soggetti che avevano avviato la realizzazione delle condizioni previste nel corso della vigenza del Terzo Conto Energia di poter usufruire degli incentivi dallo stesso previsti. Come nell'ipotesi della *retroefficacia* e della *retrospettività*, taluni soggetti sono stati, infatti, privati della possibilità di usufruire di un determinato regime per non avere compiuto tutti gli elementi previsti dalla fattispecie normativa, ossia per non avere realizzato tutte le condizioni necessarie per la messa in esercizio dell'impianto. Nel caso in cui la mancata realizzazione di tali condizioni sia stata determinata da fatto altrui si verterà in un'ipotesi di

---

determinato rapporto fra la legge penale e il tempo, che viene fatto oggetto di specifico divieto". Né progressi maggiori sarebbe riuscita a fare la dottrina, "molto giustamente è stato osservato che la maggior parte degli autori che hanno studiato la retroattività non ha voluto o non ha saputo darne una chiara definizione e che anche tra coloro che hanno tentato di farlo è massima la divisione. Nemmeno chi ha cercato più di recente di rimediare a questa insufficienza sembra essere riuscito a dimostrare il fondamento logico, dommatico o di diritto positivo della definizione proposta"

<sup>67</sup> L'Autore, per spiegare i diversi gradi di incidenza della legge sul passato ricorre all'esempio delle leggi in materia di età pensionabile. "Immaginiamo che il legislatore stabilisca di innalzare l'età minima per la pensione di anzianità (concedibile a domanda degli interessati) da 50 a 55 anni, stabilendo anche che coloro che sono stati già posti in quiescenza avendo compiuto 50 ma non ancora 55 anni siano riassunti in servizio e che sia loro revocato il trattamento pensionistico. In questo caso avremmo quattro distinte posizioni giuridiche incise dalla legge, e precisamente: quella di chi ha già ottenuto il trattamento pensionistico e se lo vede revocare; quella di chi ha compiuto i 50 anni, ma non ancora 55, ha richiesto il pensionamento di anzianità, ma non lo ha ancora ottenuto; quella di chi si trova nella medesima situazione ora indicata, ma non ha richiesto il pensionamento di anzianità; quella di chi non ha ancora compiuto i 50 anni. "È certo che un accordo unanime sul se qualificare o meno tutte queste ipotesi come esempi di retroattività non lo troveremmo mai. Non credo, invece, che qualcuno potrebbe negare che ci troviamo di fronte ad ipotesi di rivalutazione di fatti passati e di determinazione delle conseguenze giuridiche di tale rivalutazione. In particolare, "nel primo caso potremmo parlare di *retrotrazione*; nel secondo di *retroefficacia*; nel terzo di *retrospettività*; nel quarto di *retrocontemplazione*. In tutte e quattro le ipotesi abbiamo retrovalutazione di fatti passati, ma (come aveva già osservato la più risalente dottrina, pur se entro una diversa sistematica), di «grado», ovvero (meglio) di «tipo» o «modo» diverso." (M. LUCIANI, cit., 30 ss.).

<sup>68</sup> M. LUCIANI, cit., 32.

<sup>69</sup> M. LUCIANI, cit., p. 33.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

*retroefficacia*, mentre nel caso in cui ciò sia dipeso da fatto proprio dell'operatore si verterà, invece, nella diversa ipotesi della *retrospettività*.

Diversa ancora è l'ultima ipotesi considerata, quella della *retrocontemplazione*, nella quale un fatto passato "incapace di realizzare anche un solo elemento della fattispecie normativa, ma idoneo a contribuire alla sua realizzazione, al ricorrere di altri fatti e quale elemento di una fattispecie *in fieri*, viene privato di tale potenziale idoneità"<sup>71</sup>. Siffatta ipotesi ricorre nel caso in cui la legge elimini un beneficio incentivante precedentemente previsto, senza salvaguardare la posizione di chi ha già compiuto frammenti della fattispecie normativa. Nel caso di specie, tale evenienza ricorre quando il privato abbia avviato solo parte delle attività necessarie per la realizzazione delle condizioni previste per la concessione degli incentivi nella vigenza del Terzo Conto Energia, come la richiesta di un finanziamento bancario per ottenere il minimo di capitale richiesto per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, ma non abbia concluso tutte le attività necessarie entro la data ultima prevista del 31 maggio 2011.

Ciò che tuttavia rileva, al di là di queste sottili distinzioni, è che la questione dell'affidamento in rapporto alla certezza viene in considerazione in tutte le ipotesi di rapporto tra legge e fatti pregressi, nelle quali la violazione dell'affidamento mette in dubbio la legittimità costituzionale dell'incidenza legislativa nel passato, specialmente nel caso delle leggi di incentivazione, ove "la legge deve rispettare un impegno (che ben può definirsi) sostanzialmente contrattuale, assunto dal legislatore, la cui rottura può essere ammessa solo se giustificata dal perseguimento di contrapposti interessi costituzionalmente pregevoli"<sup>72</sup>. Il principio della certezza del diritto e dell'affidamento legittimo impongono al legislatore di strutturare il rapporto tra legge nuova e il passato in modo tale da evitare che l'incidenza sul passato determini effetti pregiudizievoli, ad esempio attraverso la previsione di specifiche disposizioni transitorie.

Alla luce di questa innovativa impostazione, non potrebbe dunque escludersi che la cessazione anticipata della disciplina del Terzo Conto Energia, pur non avendo spiegato effetti propriamente retroattivi, abbia avuto un certo impatto nei confronti di situazioni giuridiche pregresse configurabili come legittime aspettative, che il legislatore, non avendo previsto un regime transitorio, ha lasciato ricadere automaticamente nel nuovo regime di incentivi<sup>73</sup>. L'assenza in tale fattispecie di un diritto acquisito alla percezione degli incentivi non sembra, dunque, un argomento in grado di escludere aprioristicamente che i principi dell'affidamento legittimo e della certezza del diritto, implicando necessariamente la prevedibilità e la fiducia in ordine alla stabilità dei comportamenti e delle scelte degli organi a ciò deputati, siano effettivamente stati frustrati, con ricadute anche dal punto di vista economico<sup>74</sup>.

## 7. Alcune riflessioni conclusive.

La trattazione svolta a proposito della disciplina degli incentivi alla produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare rappresenta un interessante stimolo alla riflessione sul principio generale della tutela dell'affidamento e sulla stabilità della disciplina degli incentivi statali, necessaria perché una normativa promozionale sia in grado di indirizzare gli operatori verso il perseguimento degli obiettivi voluti o prefissati dal legislatore.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> M. LUCIANI, cit., p. 50.

<sup>73</sup> Peraltro, il passaggio di un lasso di tempo di circa due mesi tra il preannunciato arresto degli incentivi previsti dal Terzo Conto Energia e l'adozione di un piano successivo ad opera del Quarto Conto Energia ha ancor di più aggravato la frustrazione delle aspettative legittime di coloro che avevano confidato di rientrare nel precedente regime tariffario, costretti ad attendere, nella più totale incertezza, l'emanazione del nuovo regime di incentivi. Sul punto v. V. CIRIMBILLA, L. SCAPPINI, cit., p. 2344.

<sup>74</sup> Come evidenzia M. LUCIANI, cit., p. 34, la questione dell'identificazione della situazione soggettiva meritevole di tutela a fronte di un intervento legislativo incidente sul passato perde la sua rilevanza con riferimento alle quattro ipotesi di "retrovalutazione" di fatti passati (di *retrotrazione*, di *retroefficacia*, di *retrospettività* e di *retrocontemplazione*) che, invece, ben si presta a garantire tutte le situazioni giuridiche soggettive (rispettivamente diritti assoluti, diritti relativi o interessi legittimi, facoltà, aspettative).

Sulla tutela dell'affidamento, sembra potersi affermare che i recenti arresti della giurisprudenza costituzionale abbiano dato riconoscimento espresso ad un principio che in passato ha pagato l'assenza di una espressa previsione nella carta costituzionale. In questo, invece la giurisprudenza comunitaria è stata indubbiamente favorita dalla presenza di basi testuali più solide<sup>75</sup>, essendo già da tempo giunta all'elaborazione di un test fortemente strutturato, teso a definire "con notevole precisione sia il fondamento che la fisionomia dell'affidamento, inserendo l'esame di tali elementi in un quadro più ampio, rivolto alla ragionevole salvaguardia del principio di certezza del diritto"<sup>76</sup>. Ciò che tuttavia emerge sia dall'esame della giurisprudenza comunitaria che dalle più recenti impostazioni dottrinali è che i confini dell'affidamento tutelabile necessitano di un ulteriore ripensamento, teso a disancorare lo schema di giudizio dal paradigma della retroattività e dalla aprioristica considerazione della natura della posizione giuridica che di volta in volta si configura come lesa dall'intervento legislativo. Ciò consentirebbe di mettere direttamente a confronto il peso degli interessi in gioco e, in particolare, quello dell'interesse pubblico posto alla base della modifica normativa implicante un sacrificio degli affidamenti costituiti e quello delle posizioni giuridiche soggettive che si assumono lese dall'intervento legislativo.

Circa la configurabilità di un affidamento giuridicamente tutelabile determinato dall'incidenza della normativa sopravvenuta sulle disposizioni nei confronti dei soggetti incentivati<sup>77</sup>, l'analisi svolta sulla evoluzione del principio dell'affidamento legittimo nella giurisprudenza della Corte costituzionale, con la riconosciuta autonomia di tale principio, ha permesso di evidenziarne la possibilità di applicazione ove l'intervento legislativo retroattivo si sia posto in contrasto con situazioni consolidate nel tempo scaturenti dalla vigenza della precedente normativa.

Tale assunto si pone con riferimento alle leggi di incentivazione in termini di maggiore forza atteso che in tale ipotesi la posizione soggettiva consolidata è determinata proprio da un precedente intervento legislativo indirizzante l'attività economica del privato verso determinati obiettivi<sup>78</sup>. Il fatto che nel caso delle leggi di incentivazione l'affidamento sia ingenerato dallo stesso legislatore porta pertanto a dubitare della legittimità costituzionale della normativa sopravvenuta abrogatrice con effetto retroattivo della legge incentivo<sup>79</sup>.

Ulteriore considerazione scaturente dall'analisi svolta concerne, invece, l'esercizio della funzione legislativa. Ogni volta che si trovi a disciplinare una materia che sia suscettibile di avere un impatto su situazioni giuridiche pregresse il legislatore dovrebbe infatti tenere conto delle stesse, preoccupandosi di dettare disposizioni transitorie adeguate, onde evitare, a monte, che l'intervento legislativo esplicante effetti verso situazioni giuridiche pregresse possa causare la lesione dell'affidamento riposto nella stabilità o comunque nella vigenza di una data disciplina.

Se infatti la certezza del diritto rappresenta la stessa ragion d'essere di ciascun ordinamento giuridico, costituendo un elemento essenziale dello Stato di diritto, rappresentato dalla sua coerenza ed effettività, "condizione a priori del riconoscimento dell'essere e dell'esserci del diritto", e se dunque "l'esigenza della certezza è di per sé intrinseca all'idea di diritto"<sup>80</sup>, sembra che la legittimità costituzionale degli interventi legislativi incidenti sul passato necessiti di maggiore considerazione, anche al di là delle ipotesi di incidenza retroattiva su diritti acquisiti, pena la perdita di fiducia nelle istituzioni, con conseguente delegittimazione delle stesse<sup>81</sup>.

È dunque auspicabile che il legislatore, ove l'intervento legislativo eserciti un impatto su situazioni giuridiche pregresse, si premuri di scongiurare o quantomeno ridurre le conseguenze dell'incidenza

<sup>75</sup> M. LUCIANI, cit., p. 41.

<sup>76</sup> M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Milano, 2008, p. 29.

<sup>77</sup> In tali termini dovrebbe essere correttamente impostato il problema secondo F. MERUSI, cit., p. 34.

<sup>78</sup> G. GUARINO, cit., p. 131.

<sup>79</sup> M. LUCIANI, cit., p. 50.

<sup>80</sup> A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto. Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, p. 2.

<sup>81</sup> M. LUCIANI, cit., p. 75.

normativa attraverso la previsione di adeguate misure transitorie interinali, tese a regolamentare, in qualunque fattispecie, la transizione dalla vecchia alla nuova disciplina.

È altresì auspicabile che il legislatore, per evitare che la revoca degli incentivi precedentemente concessi sia causa di possibili lesioni dell'affidamento riposto dai soggetti titolari di posizioni giuridiche soggettive sorte a seguito della legge incentivo cerchi a monte di conformare l'intervento incentivante in relazione agli obiettivi che esso intende perseguire, operando una delimitazione temporale o quantitativa dei benefici che egli si propone di erogare. Se è infatti vero che le leggi di incentivazione economica sono dirette al perseguimento di obiettivi sociali che il legislatore si propone di raggiungere, è anche vero che ove il legislatore si *determini* nel senso di raggiungere un determinato obiettivo egli dovrà commisurare il *quantum* e la durata dell'incentivo in proporzione all'obiettivo individuato. Nel caso in cui il legislatore non si determini in tal senso, proponendo la concessione di benefici e vantaggi scollegati rispetto all'obiettivo prefissato, non soltanto l'intervento legislativo potrebbe considerarsi affetto da irrazionalità, non essendosi tenuto conto del tempo e dei mezzi necessari e sufficienti per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, ma un siffatto intervento ingenererebbe un illimitato affidamento da parte degli operatori che il legislatore potrebbe successivamente frustrare ove l'obiettivo non dovesse essere considerato più prioritario o comunque meritevole di promozione, ovvero sopraggiungano particolari esigenze (che tuttavia potrebbero legittimamente giustificare la revoca retroattiva dell'intervento solo ove caratterizzate da eccezionalità). Una responsabilizzazione in tal senso da parte del legislatore più che opportuna appare necessaria, non solo per evitare indebite frustrazioni dei destinatari dei benefici statali, ma anche perché esigenze di coerenza normativa ed economica impongono che ove il legislatore intraprenda una politica di incentivazione questa sia armonizzata e tarata sugli obiettivi che si intende, attraverso il meccanismo dell'incentivo, perseguire. I principi di buona legislazione e della correttezza del rapporto tra legislatore e cittadino dovrebbero pertanto portare il primo a valutare, a monte dell'intervento legislativo, le reali ragioni e l'opportunità dello stesso secondo gli obiettivi di volta in volta perseguiti<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Nel senso della predeterminazione da parte del legislatore di previsioni volta ad evitare la lesione dell'affidamento dei destinatari della legge piano si veda F. MERUSI, cit., p. 68 ss., secondo il quale il legislatore potrebbe nella legge piano prevedere delle clausole espresse di modificabilità *in itinere* quali: "a) la revisione periodica sulla base del confronto fra i dati effettivamente emersi nel processo economico e quelli in precedenza profetizzati dal piano; b) l'entrata in funzione di strumenti di «correzione» del processo economico programmato al verificarsi di avvenimenti eccezionali (crisi finanziarie, crisi derivanti da accadimenti internazionali e simili).".