

Lirretroattività ben temperata. E di un Costituente dimenticato. In ricordo di Francesco Maria Dominedò (1903-1964)

Paolo Cappellini

Cominciare una disamina che abbia ad oggetto la (ir)retroattività legislativa e i suoi limiti, da parte di uno storico del diritto, non può che voler dire addentrarsi in una sorta di selva oscura o, per usare di un bel paragone pittorico, che incontreremo tra poco, oscillare tra le immagini, apparentemente razionali e geometriche, alla Mondrian, per intenderci, e quelle, assai più ‘cubiste’ e quindi ‘scomposte’ di un Picasso.

Infatti

la retroattività legislativa e i suoi limiti rappresentano un tema sommamente incerto, benché da tempo dibattuto [...] Le molteplici e variegate connessioni sistematiche [...] conducono a intendere la materia come una «matassa davvero inestricabile» [...] Raffigurare la cornice teorica entro la quale si sviluppano le riflessioni sulla retroattività delle leggi è un’operazione ritenuta insieme preliminare e necessaria per comprendere le ragioni per le quali il Giudice delle leggi sia giunto all’elaborazione di un certo indirizzo giurisprudenziale in materia. Tale orientamento è stato definito dalla dottrina come «labirintico», «rapsodico», «incoerente» o una vera e propria «Torre di Babele» (Di Martino 2024, 1-2)¹.

¹ Della stessa autrice rimane interessante anche la consultazione della tesi di dottorato, disponibile online al seguente link: <https://iris.unipa.it/retrieve/e3ad891e-510e-da0e-e053-3705fe0a2b96/DI%20MARTINO%20-%20tesi%20di%20dottorato%20def%20%281%29.pdf> (2026-08-05).

Di tutto questo complicato quadro ci offre una eccellente sintesi Andrea Pugiotto, che unisce, fingendo, ma non troppo, una ‘prima lezione’ agli studenti, l’efficacia dell’individuazione degli snodi cruciali, ad una verve, dettata dalla passione civile, che raramente è dato riscontrare negli interventi dei *Professores Iuris* («*communis interpretatio recipit, eos dici Doctores, qui publice legunt, et quibus auditores dant opera*») (Spiegel 1541, 418).

Il passo (la lezione) merita dunque di essere riportato per esteso:

Aula gremita. Primo semestre del primo anno di Giurisprudenza, corso di Diritto costituzionale, lezione sulla risoluzione delle antinomie normative. Spiegazione del criterio cronologico: nel contrasto tra due disposizioni poste da fonti gerarchicamente pari ordinate e aventi eguale competenza, è la più recente a prevalere, determinando l’abrogazione della precedente. *Lex posterior abrogat legem priorem*, scandisce il professore. E ciò per una ragione elementare: l’inesauribilità di ogni fonte del diritto, driver di nuove scelte politiche tese ad aggiornare l’ordinamento superando, così, l’«inopportunità sopravvenuta» (l’espressione è di Mortati) di una data disciplina in vigore.

L’abrogazione è, dunque, l’effetto giuridico del criterio cronologico. Essa non provoca l’estinzione della norma abrogata: lo dimostra il fatto che, se di dubbia costituzionalità, la si può impugnare incidentalmente davanti alla Corte Costituzionale in quanto rilevante – dunque applicabile – nel giudizio *a quo*. Semmai, l’abrogazione delimita la sfera materiale di efficacia della norma abrogata, perimetrandone l’applicabilità «ai fatti verificatisi sino a un certo momento del tempo: che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l’entrata in vigore di quest’ultima» (Corte Cost., sent. n. 49/1970). L’abrogazione, quindi, opera *ex nunc*.

Davanti agli sguardi perplessi dei propri studenti (la lezione sulla risoluzione delle antinomie è sempre un tornante impegnativo nel corso di base), il professore traccia la cornice normativa del fenomeno della successione di leggi nel tempo. Lo fa, innanzitutto, richiamando l’art. 11 preleggi (che sancisce il principio d’irretroattività della legge) e l’art. 15 preleggi (sulle forme dell’abrogazione: espressa, tacita, implicita). A conferma, richiama gli artt. 1 e 3 della legge n. 212 del 2000, il c.d. statuto dei diritti del contribuente (irretroattività delle disposizioni tributarie, salvo ricorso eccezionale, solo mediante legge formale, a disposizioni di interpretazione autentica). Fin qui, il quadro è lineare, come una tela di Mondrian. Lo scenario, invece, si complica quando il professore introduce le peculiarità della successione di leggi penali sostanziali nel tempo, ex art. 25, comma 2, Cost., così come labirinticamente declinate dall’art. 2 c.p. integrato dalla legge n. 85 del 2006 e, per le sanzioni amministrative, dall’art. 1, comma 1, legge n. 689 del 1981. Qui il quadro ricorda uno di quei ritratti di Picasso dove tutto è scomposto, come dopo un incidente stradale.

Mosso a compassione verso la sua platea, il docente riduce l’essenziale all’essenziale: la legge penale nel tempo, insomma, si muove tra Scilla e Cariddi. Da una parte, il principio d’irretroattività della legge penale sfavorevole, come garanzia del cittadino contro gli arbitrii del legislatore, espressivo della calcolabilità delle conseguenze

penali della propria condotta, condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale. Dall'altra, il principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo, come proiezione del principio di eguaglianza, conseguenza della necessità di equiparare il trattamento dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della *lex mitior*.

In conclusione – riassume il professore, a beneficio degli studenti storditi – il principio d'irretroattività, costituzionalizzato solo in materia penale, non è un limite imperativo alla funzione legislativa. È solo un principio generale dell'ordinamento, derogabile dalla legge che resta libera di disporre retroattivamente. Al più, opera come canone interpretativo in sede di applicazione della legge. Fine della lezione. Ci vediamo domani (Pugiotto 2017, 449-69; 449-51).

Mosso a compassione (verso se stesso) l'incauto storico del diritto è costretto, inoltre, a prendere atto che secondo autorevole (ed originale, forse anche troppo originale) impostazione si viene a negare l'oggetto stesso in discussione, poiché «non essendo definibile cosa la retroattività sia, infatti, è impossibile stabilire quando la retroattività non si debba avere» (Luciani 2007, 1825)².

Ma la cosa, appunto, non finisce qui; infatti, non si potrebbe, per altro verso, più usare la stessa espressione «legge retroattiva», perché «per inciso» essa non sembra neppure più adeguata, nel senso di rispondente alla realtà:

Per inciso, non sembra, invece, corretta l'espressione «legge retroattiva» più spesso usata dalla dottrina per descrivere gli interventi legislativi retroattivi. Invero, le tendenze più recenti della produzione normativa mostrano un generale abbandono della legge retroattiva, quale strumento normativo produttivo di effetti anche per il passato, in favore dell'adozione di singolari disposizioni retroattive. La prassi attesta, in questo senso, l'adozione di singolari disposizioni produttive di effetti anche per il passato, topograficamente collocate in atti normativi (in generale e nel resto) produttivi di effetti esclusivamente per il futuro (Di Martino 2024, 11-2).

Lo storico in *fabula*, a questo punto già disorientato la sua parte, almeno fiducioso nella piena copertura costituzionale del principio di irretroattività della (sola) legge penale, si imbatte nel commento ad una recente sentenza della Corte Costituzionale (18 novembre 2020 – depositata il 23 dicembre 2020, n. 278) che la definisce «storica» – e qui per un momento si rincuora – ma tale sensazione dura pochi momenti, perché la sintesi di quell'analisi suona nel senso che «la legge penale è «ragionevolmente» retroattiva» (Stortoni 2021, 1-2)³.

² Come si nota bene in Pugiotto (2017, 451), l'autore propone di sostituire la nozione ritenuta inutilizzabile con quella di retrovalutazione legislativa dei fatti passati e di fare riferimento, comunque, alla tecnica di un bilanciamento metodologicamente regolato che faccia principale riferimento al principio dell'affidamento, ancorato però «alle singole previsioni costituzionali, che tipizzano quella tutela per ogni singolo «campo di attività»».

³ Stortoni 2021: «La legge penale può essere ragionevolmente «retroattiva»: è questo, nella sostanza, l'approdo della sentenza 278/2020 con cui la Corte Costituzionale ha respinto le eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 83, 4° comma del decreto-legge 17 marzo 2020 n.

Lo storico, allora, di fronte al carattere negativo di questa «storicità» nuova, deve forse trovare un «punto d'appoggio». E lo può rinvenire in una doppia considerazione, a proposito della quale trova il sostegno del costituzionalista provveduto: la constatazione, da un lato, della retroattività della legge come questione «squisitamente costituzionale», che investe, cioè innanzitutto i diritti di libertà:

La retroattività, infatti, degrada l'uomo da soggetto ad oggetto. Stabilendo ora per allora la regola di comportamento la legge retroattiva nega all'individuo la libera autodeterminazione riguardo il proprio agire, trasformandolo in un inerte soldatino di piombo nelle mani del legislatore e della sua discrezionalità (Pugiotto 2017, 457).

Di conseguenza essa investe anche la certezza del diritto e la funzione giurisdizionale, posto che «gli autentici destinatari di una legge rivolta al passato, infatti, non sono tutti i consociati ma i giudici», pretendendo da loro «una ricostruzione attuale, per il presente e per il futuro, di realtà normative pregresse». Insomma, per questo rispetto, la legge retroattiva

è come un grave che cade pesantemente su piani di cristallo: l'autonomia individuale, la certezza del diritto e dei diritti, la separazione dei poteri [...] La si può riassumere come un problema di allocazione del potere, secondo il famoso motto del partito del Grande Fratello di orwelliana memoria: «Chi controlla il passato controlla il presente, chi controlla il presente controlla il futuro» (Pugiotto 2017, 453-4)⁴.

E la considerazione, dall'altro, che l'affermazione dell'irretroattività della legge non è la dichiarazione di un dogma atemporale, ma è bensì il frutto di una ben precisa costellazione storica, che si sviluppa a seguito del processo politico moderno di secolarizzazione del diritto – laddove in precedenza il diritto divino e quello giurisprudenziale si ponevano necessariamente come diritti retroattivi, il primo naturalmente ed il secondo necessariamente – e si lega quindi strettamente all'idea e all'affermazione dello Stato (liberale) di diritto (Pugiotto 2017, 455-6)⁵.

18. Non è e non vuol essere quella appena formulata asserzione provocatoria, né tanto meno frutto di ironia, ma se mai amara constatazione del superamento di un primario principio costituzionale: quello della irretroattività in materia penale. Né ad attenuare il potenziale impatto di questa sentenza – che merita con ogni probabilità di essere definita «storica», salvo ad ognuno di declinarne la valenza positiva o negativa – sul sistema penale, serve il fatto che abbia ad oggetto un istituto attinente alla punibilità quale la prescrizione. Istituto da tempo sotto attacco dalla politica, dalla magistratura e da certa dottrina, e che pure aveva resistito grazie alle sapienti e rigorose prese di posizione della stessa Consulta nella vicenda «Taricco». E, d'altro canto, è canone degno di von Clausewitz quello di sferrare l'attacco per sfondare le linee nemiche nel punto più vulnerabile e già fiaccato». Sul tema si veda anche Sacchetto (2021, 1-17).

⁴ Pugiotto (2017, 453-4), laddove anche l'esemplificazione relativa alla giurisprudenza costituzionale che ammette la possibilità che una legge retroattiva 'travolga' anche il giudicato, ponendosi sul piano scivoloso, secondo il quale ogni sentenza definitiva sarebbe come sottoposta a condizione risolutiva tacita, incarnata dall'intervento retroattivo del legislatore. Cfr., per considerazioni analoghe, Quadri (1974, 170-3); Gentili (2013, 46); Caponi (1990, 1332 ss.). Si veda anche per una panoramica diacronica complessiva delle impostazioni in merito Bona (2018).

⁵ In proposito ancora molto utile Olivieri (1913-18, 1-123).

Così il Portalis, illustrando il 'nuovo' principio contenuto nell'art. 2 del Codice Napoleone («*La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif*»), poteva affermare

L'ufficio delle leggi è quello di regolare l'avvenire: il passato non è più in loro potere. Qualora si ammettesse la retroattività delle leggi non esisterebbe più nemmeno l'ombra della sicurezza.

E presentando i motivi del titolo I del codice civile aggiunse:

La libertà civile consiste nel far ciò che la legge non vieta; tutto quello che non è proibito si considera permesso. Che mai dunque diverrebbe la libertà civile, se il cittadino potesse temere di essere esposto al pericolo che una legge posteriore sindacasse le sue azioni e ledesse i diritti già da lui acquisiti?

Nella discussione successiva in Tribunato si obiettò da principio che la disposizione dell'art. 2 fosse inutile, perché essa avrebbe rappresentato un semplice consiglio al legislatore, consiglio da cui esso poteva dipartirsi. Portalis però rispose che la regola era principalmente rivolta ai giudici, ma quand'anche essa fosse per il legislatore, quale danno si sarebbe venuto a creare nel vederlo consacrare una massima, a cui è già legato nella sua coscienza, ed a cui si legherebbe ancora per le proprie leggi? Intervenne poi Berlier ribadendo la non inutilità della regola, perché essa è un precetto valido al contempo per il legislatore e per il giudice:

Il Tribunato finì per abbracciare questo avviso; il tribuno Faure, nel presentare il suo voto di adesione, dichiarò che l'art. 2 era insieme un precetto per i legislatori ed un obbligo per i tribunali (Olivieri 1913-18, 7).

Insomma, come poi sarà per l'analogo art. 2 del codice civile del 1865 e ancora per l'art. 11 delle preleggi del c.c. 1942, il principio di irretroattività della legge rappresentava un principio generale di civiltà giuridica, vincolante non solo il giudice, ma lo stesso legislatore in quanto, pur in costanza di un regime costituzionale 'flessibile', che non ne prevedeva la menzione, esso si potrebbe dire costituisse un principio di natura materialmente costituzionale; tanto che «le deroghe, comunque episodiche, era sempre oggetto di critica» (Pugiotto 2017, 456).

E a questo punto ci troviamo di fronte ad un vero e proprio paradosso storico, perché un principio che sembrava acquisito, come baluardo, tra l'altro, anche di altri momenti chiave dello Stato di diritto liberale e della sua ideologia (la separazione dei poteri, la legalità dell'amministrazione, la generalità e astrattezza della legge), subisce una sorta di *assouplissement*, di derubricazione:

La metamorfosi dell'irretroattività legislativa, da principio vincolante a norma derogabile, si compie con l'avvento della Costituzione rigida e con l'affermarsi dello Stato sociale. La nostra Carta costituzionale non contiene un esplicito e generalizzato divieto di leggi retroattive (Pugiotto 2017, 456).

Ma era questo (si domanda, quasi chiamato in causa, lo storico) un destino immanente in quel trapasso epocale?

E proprio a questo punto entra in scena il nostro Costituente.

Francesco Maria Dominedò, che nel giugno 1946 fu appunto eletto all'Assemblea Costituente e venne nominato membro della Commissione dei 75 per la redazione del progetto di costituzione, partecipando attivamente ai lavori della terza sottocommissione, quella dedicata ai rapporti economico-sociali⁶.

Egli, nella sua pur non lunga vita, non fu però solo un componente della Costituente, ma svolse poi ancora una attività politica di tutto rilievo, segnata quasi dal permanere di un afflato di attuazione 'costituente', anche se svolta quasi mai in prima fila, nella fase successiva di consolidamento della neonata Repubblica; un'attività che, per sommi capi, merita ricordare, per meglio lumeggiarne la figura:

Dopo aver preso parte, infatti, durante l'occupazione tedesca a Roma alla Resistenza, ed essere stato decorato della croce di guerra al valor militare, quale militante nell'associazione dei laureati di Azione cattolica, partecipò fin dalle origini alla costituzione della Democrazia cristiana, e fu poi membro del Comitato regionale del partito, fino ad essere eletto nel primo congresso nazionale (aprile 1946) membro del Consiglio nazionale. Nell'aprile del 1948 il D. venne eletto deputato nella circoscrizione di Roma-Latina-Frosinone-Viterbo, nella quale sarà poi rieletto per la seconda e la terza legislatura. Fu più volte membro del direttivo del gruppo democristiano della Camera dei deputati e si schierò tra i parlamentari di osservanza degasperiana, con un legame di tipo personale, che non gli fece assumere altre connotazioni, rimanendo poi legato a posizioni centriste, senza alcun organico rapporto con correnti organizzate, tanto che, dopo il congresso del '46, non lo troviamo più impegnato in organi nazionali del partito. Fu poi presidente della commissione parlamentare per l'Agricoltura dal giugno 1948 al gennaio 1950 nel periodo di preparazione della legge sui patti agrari e sulla riforma agraria. Nel gennaio 1950 entrava a far parte del sesto governo De Gasperi, come sottosegretario agli Esteri, carica nella quale veniva riconfermato in quello successivo nel luglio del 1951 (settimo governo De Gasperi). Ebbe inizialmente le attribuzioni di ministro dell'Africa italiana (luglio 1950) e poi gli venne affidata l'importante delega della politica dell'emigrazione, incarico non marginale rispetto agli indirizzi generali di politica economico-

⁶ La terza sottocommissione prevedeva 21 componenti e precisamente il Presidente Gustavo Ghidini (Partito Socialista dei Lavoratori Italiani), il Segretario Francesco Marinaro (Fronte Liberale Democratico dell'Uomo Qualunque), ed inoltre Emilio Canevari (Partito Socialista Lavoratori Italiani), Giuseppe Caronia (Democrazia Cristiana), Francesco Colitto (Fronte Liberale Democratico dell'Uomo Qualunque), Giuseppe Di Vittorio (Partito Comunista Italiano), Francesco Maria Dominedò (Democrazia Cristiana), Amintore Fanfani (Democrazia Cristiana), Maria Federici (Democrazia Cristiana), Michele Giua (Partito Socialista Italiano), Ivan Matteo Lombardo (Partito Socialista Italiano), Angelina Merlin (Partito Socialista Italiano), Enrico Molé (Democrazia del Lavoro), Teresa Noce (Partito Comunista Italiano), Giuseppe Paratore (Unione Democratica Nazionale), Antonio Pesenti (Partito Comunista Italiano), Giuseppe Rapelli (Democrazia Cristiana), Alberto Simonini (Partito Socialista Lavoratori Italiani), Ferdinando Storchi (Democrazia Cristiana), Paolo Emilio Taviani (Democrazia Cristiana), Giuseppe Togni (Democrazia Cristiana).

sociale del governo, per l'incremento che si intendeva dare ai flussi migratori, sia Oltremare sia in Europa. Notevolissima fu l'attività che svolse nello stipulare e sviluppare gli accordi bilaterali in questa materia con vari paesi. Negoziò e concluse trattati di emigrazione con l'Austria, il Brasile, l'Uruguay, la Francia, l'Argentina e, per le assicurazioni sociali, con la Svizzera, la Gran Bretagna, la Repubblica federale tedesca, la Francia, il Belgio, il Lussemburgo e la Svezia. Un ruolo particolare di rappresentanza svolse nelle istituzioni europee, come membro effettivo dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (luglio 1949) e di rappresentante nella Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (luglio 1952). Gli furono anche affidate delicate funzioni tecnico-politiche, quale quello di membro della giunta elezioni (1948) e di componente della commissione speciale per la ratifica dei decreti emanati nel periodo della Costituente (1950). Dopo le elezioni del giugno 1953 venne riconfermato come sottosegretario agli Esteri nell'ottavo governo De Gasperi, nel ministero Pella, nel primo ministero Fanfani e nel ministero Scelba, fino al luglio 1955. Da questa ultima data fu impegnato nel lavoro parlamentare come componente della giunta del regolamento e di quella dei trattati e nel 1957 della commissione speciale incaricata dell'esame della proposta per l'istituzione della Corte Costituzionale (marzo 1957) e di quella per la ratifica dei trattati del Mercato comune europeo e dell'Euratom (aprile 1957). La terza legislatura lo vide prima presidente della commissione Giustizia (1958-1960), nel periodo in cui furono discussi i controversi provvedimenti di amnistia e indulto. Col terzo ministero Fanfani tornava al governo come sottosegretario per la Giustizia (luglio 1960-febbraio 1962) e nel quarto ministero Fanfani era nominato, sempre come sottosegretario, alla Marina mercantile. Con le elezioni del 1963 lasciava la Camera ed era eletto senatore nel collegio di Tivoli. Fece parte del governo monocolore Leone, tra il luglio e il dicembre 1963, come ministro della Marina mercantile, dedicandosi all'esecuzione delle iniziative urgenti, nello spirito di quel governo, che fu detto «ponte», avendo la funzione di preparare l'avvento del primo governo Moro di centrosinistra e che, come ebbe a dire lo stesso D. alla Camera, nella sua illustrazione del bilancio della Marina mercantile, si doveva dedicare alla «cose che non aspettano» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni*, IV legisl., seduta 25 sett. 1963, p. 1788). Tornato all'attività parlamentare, il D. moriva a Roma il 26 ott. 1964⁷.

Per tornare al tema che ci interessa, è abbastanza evidente la motivazione per la quale il suo nome, nella nutrita pattuglia degli esponenti di spicco della

⁷ Voce *Dominedò, Francesco Maria* in *Dizionario Biografico degli Italiani*. Cfr. anche Varsori e Lefebvre D'Ovidio (2017): «La struttura dell'amministrazione centrale del Ministero degli Affari Esteri, nel periodo trattato nel volume, era articolata come segue. Il Ministro degli Affari Esteri, dal 19 settembre 1954 al 6 maggio 1957, era Gaetano Martino, deputato al Parlamento. Il Gabinetto del Ministro, a capo del quale Bartolomeo Migone, era costituito da una Segreteria Particolare del Ministro. I Sottosegretari di Stato erano Vittorio Badini Confalonieri, Lodovico Benvenuti (fino all'8 luglio 1955), Francesco Maria Dominedò (fino all'8 luglio 1955), Dino Del Bo e Alberto Folchi (entrambi dal 9 luglio 1955)».

Democrazia Cristiana (da La Pira a Dossetti, da Moro a Fanfani, da Costantino Mortati a Egidio Tosato, da Giuseppe Lazzati a Giovanni Leone, allo stesso Paolo Emilio Taviani, da Umberto Tupini a Ezio Vanoni, e via continuando), non dovesse brillare di particolare luce. Fors'anche per il fatto che, pur essendo valente giurista, avvocato e professore universitario, la sua principale materia di interesse nell'ambito scientifico, era una specifica branca del diritto commerciale, ovvero, come abbiamo potuto constatare anche nel percorso politico successivo, che lo vedrà infine ricoprire la carica di Ministro della Marina Mercantile, appunto il diritto della navigazione⁸.

Tuttavia, a meglio indagare si possono osservare una molteplicità di suoi interventi propositivi in Commissione e in Assemblea che, pur non sempre accolti favorevolmente, andavano a toccare punti rilevanti dell'architettura complessiva del testo in formazione. Questo, staremmo per dire, anche in forza della coerenza e consapevolezza del programma di azione politico-giuridico democratico⁹ che lo ispirava, e che lucidamente ci restituisce nel raccogliere le sue principali prese di posizione:

A ben guardare, lo spirito che vorrebbe permeare di sé questi spunti offrendo un filo conduttore tra temi a prima vista distanti, eppure vicendevolmente legati, è quello del senso di una democrazia «perfettibile», intendendo per questa il costante il costante processo di elevazione dell'uomo sul piano sociale e politico, cioè l'incoercibile espansione della giustizia per il singolo e per la comunità. Di qui il tentativo di porre l'accento, per esplicito o per implicito, su alcune fra le massime esigenze della materia:

- armonizzare diritto dell'iniziativa e senso della socialità, al fine di esaltare entrambi;
- mirare alla libertà del singolo, come motivo di responsabilità sociale;
- dilatare il vincolo di legalità dall'esecutivo al legislativo;
- conciliare unità statutale e decentramento locale;
- separare la sfera della giustizia dalla politicalità;
- inserire l'aculeo della democrazia economica negli schemi formali della democrazia politica.

⁸ Si vedano perlomeno Dominedò (1951; 1957), laddove spicca una bella e significativa (anche in relazione alla sua impostazione intellettuale) dedica al suo Maestro: «Alla memoria di CESARE VIVANTE che educò la nostra generazione al senso sociale del diritto e all'unità dell'ordinamento». E tuttavia chi sia esperto della materia può notare anche in questi scritti una caratteristica che lo contraddistinguerà anche nell'attività costituente, ovvero l'indipendenza e originalità delle posizioni sostenute, che peraltro, come abbiamo visto, aveva contraddistinto anche la sua posizione all'interno del gruppo degasperiano: «Nel 1957 pubblicava a Padova anche il primo volume dei *Principi di diritto della navigazione* (il secondo uscirà sempre a Padova nel 1963), che costituiscono l'opera scientifica di maggior impegno del D., «opera di consultazione talora non agevole, perché spesso caratterizzata nella forma da una tendenza verso impostazioni innovative, e nella sostanza dal frequente accoglimento di tesi originali che forse avrebbero richiesto maggior approfondimento, ma anche ricca di fermenti nuovi, in parte utilizzati dalla successiva elaborazione dottrinale», Lefebvre D'Ovidio (1965, 4).

⁹ Cfr. tra l'altro Dominedò (1948).

Se si tentasse di tradurre in una sola formula questo complesso di ideali, spesso latenti nella coscienza comune, e tuttavia bisognevoli di sempre più sicura affermazione, si potrebbe forse dire che noi tendiamo verso una democrazia di «valori», volendo qui comprendere così il processo di immissione del lavoro nella vita collettiva come l'esigenza di conciliare il suffragio universale con la formazione di élites o classi elette [...] Il che sta a dimostrare come, chiusa l'era delle democrazie borghesi e individualistiche del secolo scorso, noi stiamo per imboccare la via maestra del solidarismo, onde, superando le ultime e più violente parentesi di un totalitarismo livellatore, sia dato procedere verso nuove e più organiche forme di reggimento dei popoli, della cui era, già presago, ci parla il Vico. Reggimento che, in definitiva, ci appare caratterizzato dalla graduale eliminazione della «ragion fattasi», segno tipico di un difetto della socialità e di una insufficienza del diritto: cioè, in una parola, dell'inadeguatezza di una civiltà. La «ragion fattasi» va ancora snidata dai più profondi strati in cui gli egoismi umani l'hanno rifugiata, e dove è inconcepibile che il progresso gradualmente non pervenga: diciamo, sul piano interno, i rapporti economici fra le classi, nonché, sul piano internazionale, i rapporti politici tra i popoli. Ora al maturare di tale solidarismo, né individualista né classista, nel quale crediamo di vedere la essenza stessa del nostro divenire, la Costituzione italiana, pur tra mende e lacune, innegabili e talvolta inevitabili, porta taluni contributi che non sarebbe lecito sminuire (Dominedò 1951, 5-7).

Anche a voler lasciar qui da parte la notevole intuizione – che suona oggi di nuovo purtroppo attualissima – della centralità della pace nella costruzione della democrazia dei «valori» proposta dalla Costituzione, e del lavoro che essa ancora richiede – che costituirà, come abbiamo visto, un *leit-motiv* anche del suo successivo impegno politico internazionale ed europeista, e che trova la sua traccia in un volume del 1953 che meriterebbe per molti aspetti di essere ripreso¹⁰; anche a voler lasciar da parte questa intuizione, si diceva, e facendo riferimento alla prima delle esigenze sottolineate nel 'programma', non si potrà non ricordare che, proprio in lucido svolgimento del concetto sviluppato di 'stato sociale' (di diritto) ed in forza dei suoi studi sulla cooperazione (Dominedò 1946), nella fase di attività quale correlatore sull'impresa (per la parte giuridica, essendo quella economica affidata ad Antonio Pesenti) in Terza Sottocommissione (i cui lavori sul tema iniziano il 1 ottobre 1946), Dominedò giunge a prefigurare, quasi a precorrere, lo spazio di quello che sarà il c.d. terzo settore:

Certo, tanti aspetti del dibattito hanno oggi per il lettore un sapore antico: le lunghe discussioni sul latifondo, gli assetti da dare alla proprietà agraria. Antiche per molti versi sono anche le disposizioni che da questi dibattiti sono uscite; si pensi in particolare all'articolo 44 ed anche ai successivi articoli 45 e 46.

¹⁰ Alludiamo a Dominedò (1953): si vedano ad esempio, della Parte I il capitolo 5, Le «Grandi Potenze» e l'organizzazione internazionale, 36-52 e della Parte II dedicata a L'Unione Europea, ancora il cap. 5, L'unificazione del diritto in Europa, 96-111; nonché della Parte IV, La Giustizia Sociale Internazionale, il cap. I, Il Bene Comune Internazionale, 179-84.

Eppure anche tra le pieghe di quella parte, generalmente considerata antiquata, della costituzione economica possiamo trovare saldi ancoraggi a discipline più che attuali. Si pensi alle norme sulla cooperazione, all'articolo 45 della Costituzione. Con lucidità l'on. Dominedò, già nella sua relazione alla III sottocommissione, individuava – richiamando il modello del *trust* – in questo particolare tipo di imprese lo strumento di un «sano decentramento economico, da armonizzare con un'organica concezione del decentramento amministrativo», utilizzando in fondo gli argomenti che sostengono oggi lo sviluppo del cosiddetto «terzo settore», la cui disciplina potrebbe dunque, proprio nelle norme costituzionali sulla cooperazione, trovare un sicuro aggancio che giustifichi, ad esempio, ordinamenti derogatori della disciplina civilistica e fiscale delle imprese (Gianniti 2000, 917-42)¹¹.

¹¹ Il riferimento è ad Assemblea Costituente, *Atti della Commissione per la Costituzione per la Costituzione, Relazioni e proposte*, 115.

Il testo della relazione dopo essersi occupato del tradizionale dualismo fra impresa privata e pubblica, riletto alla luce dei nuovi principi, e avere quindi affermato che «Il tema dell'impresa costituisce un angolo visuale di singolare rilievo per determinare l'impronta che una Carta costituzionale è atta a lasciare nella storia di un popolo», infatti prosegue: «3. – Non siamo dunque dinanzi ad un problema di principio, bensì di limiti. Come il riconoscimento della proprietà privata, espressione insopprimibile della personalità umana, trova il proprio presupposto nella funzione sociale che l'uso dei beni è chiamato ad assolvere, così il diritto all'impresa incontra un limite invalicabile nella funzione di utilità generale che anche la gestione individuale è tenuta ad attuare. Se è vero, come la stessa relazione Pesenti riconosce, che la produzione serve all'uomo e non l'uomo alla produzione, ne deriva sì la legittima pretesa dell'uomo di gestire la produzione, ma a patto che ciò risponda ad un tempo al benessere sociale, senza ledere il diritto naturale di altri uomini, utenti o lavoratori, la cui sicurezza libertà e dignità va costituzionalmente garantita.

Ecco i limiti in atto: onde il discorso qui si dilata in quello del controllo sociale sulla vita economica. A proposito del quale conviene osservare fin d'ora che nella società moderna non si tratta né di irrigidirsi in un incontrollato regime di iniziativa, né di tendere verso un livellatore sistema di interventi: posizioni che, per il loro stesso estremismo, impedirebbero di mirare al vero obiettivo del domani, consistente probabilmente nel trarre il massimo di vantaggio sociale così dall'iniziativa privata come dall'intervento pubblico, quella sorreggendo con questo, in una nuova sintesi della tradizionale antitesi, composta in una visione organica[...]

4. – Giungiamo quindi all'ipotesi in cui un'impresa a carattere pubblico, gestita direttamente o indirettamente dalla collettività ovvero sottoposta a controllo, possa sovrapporsi all'impresa privata. Non si esclude, né si paventa questa eventualità: la si invoca anzi come rispondente a giustizia, tutte le volte che, in difetto di altra soluzione, le esigenze del bene comune strettamente impongano che la collettività richiami a sé quelle funzioni cui il singolo non riesca da solo con vantaggio a rispondere. In tal caso la regola dell'iniziativa non può non subire eccezioni profonde. Al soggetto di diritto privato è destinato a subentrare un soggetto di diritto pubblico. All'interesse immediato del singolo succede una finalità nuova, per cui il processo produttivo e distributivo di beni o servizi, andando a beneficio diretto della stessa collettività cui l'impresa è devoluta, esclude uno scopo lucrativo dell'individuo[...]

5 – Ma non basta questo dualismo. Fra le figure dell'impresa a base individuale ovvero collettiva può inserirsi un'ipotesi intermedia, perché atta a collocarsi fra le prime due come *tertium genus*: l'impresa in forma cooperativa.

Questa, se poggia sull'iniziativa individuale dei compartecipi, si risolve tuttavia in un esercizio collettivo, mirando a sostituire allo scopo di lucro dell'impresa capitalistica una diversa finalità distributiva, per cui destinari dei beni o dei servizi diventano gli stessi soggetti della gestione, lavo-

Un ulteriore significativo intervento, che ci porta vicino al nostro punto, lo vede ancora tra i protagonisti della discussione, in Assemblea Costituente, nelle sedute del 21 e 22 ottobre 1947, concernente i poteri del Presidente della Repub-

ratori o utenti, immessi nella comproprietà dell'impresa. Si prospetta così una forma di economia associata, movente dall'autogoverno delle categorie e mirante sul piano economico alla eliminazione degli intermediari, nonché sul piano sociale all'incontro fra le classi. Ne deriva un'ipotesi che potrebbe dirsi di socializzazione privata, volontaria e non coatta, nascente per negozio anziché per legge, in armonia di quanto intravedeva lo stesso Proudhon a proposito di una socializzazione da attuarsi contrattualmente.

Posta su questo piano, la cooperazione diventa ben degna di essere menzionata in una Carta costituzionale, quale strumento di evoluzione dalla civiltà capitalistica, secondo quanto auspica anche la relazione Canevari; ma ciò a patto che essa risponda effettivamente ad una funzione mutualistica, che risulti idonea a vivere di vita propria, che non si presti a maschera di formazioni fittizie o fraudolente. Sembra chiaro che a questo fine la legge dovrà sagacemente svincolare la società cooperativa dai più ristretti schemi della disciplina civilistica, per conferirle il respiro adeguato ad una funzione che ha ormai rotto l'involucro della società privata. Le agevolazioni che potranno essere introdotte dall'ordinamento giuridico, allo scopo di favorire gli sviluppi del cooperativismo, dovranno tendere non già a creare situazioni parassitarie o di privilegio, bensì a ristabilire un equilibrio turbato nella concorrenza dell'impresa cooperativa o artigiana verso quella capitalistica.

Tali innovazioni troveranno peraltro il loro naturale contrappeso nel futuro congegno dei controlli di merito, che converrà deferire non tanto allo Stato, assuntore dei controlli di legalità, quanto ad organi collegiali rappresentativi della stessa vita cooperativistica, utilizzando forse l'esperienza austriaca sulle funzioni revisionali e quella americana sugli enti fiduciari. Il problema dei rapporti fra Stato ed economia potrà così essere risolto, ancora una volta, contemperando libertà e socialità: non forme compressive di statalismo, bensì sano decentramento economico, da armonizzarsi con un'organica concezione del decentramento amministrativo.

6. – Nella trilogia in cui tende in tal modo a svolgersi un ordinamento moderno dell'impresa, meriterebbe ancora considerazione un tema di particolare rilievo: quello della partecipazione dei lavoratori alla vita dell'azienda.

Le tendenze verso il partecipazionismo, pur potendo riguardare imprese private e pubbliche, assumono particolare risalto nell'ambito dell'impresa a base individualistica, dove stanno a significare il grado di socialità che questa è atta a realizzare, aprendo l'accesso a quelle forze del lavoro che dell'azienda sono fondamento e nerbo. Ma per giudicare del fenomeno in sede di Costituzione, conviene tener conto della diversa realtà che può essere contenuta in una espressione non univoca. Di partecipazione può essenzialmente parlarsi in un triplice senso: in relazione alla titolarità dell'impresa, all'esercizio, agli utili.

Sotto il primo aspetto, non potrebbe che essere favorito, almeno in linea di tendenza e con le opportune cautele, un graduale processo di elevazione del lavoro sino alla comproprietà dell'azienda. Lo strumento dell'azionariato nel settore industriale e l'istituto del riscatto in agricoltura stanno a dimostrare le possibilità di tradurre in atto l'idea. Trasformare i proletari in proprietari: ecco una mèta che nessun progressismo sociale può omettere, se non smentendo se stesso.

Più delicato ancora, sebbene più contingente, è forse il discorso in tema di partecipazione dei lavoratori all'esercizio dell'impresa. La proposta di contemplare nella Carta costituzionale i consigli di gestione, concepiti come organismi paritetici di lavoratori e datori di lavoro con funzioni vincolanti, urta contro l'obiezione di principio che l'unità dell'impresa non può consentire il coevo funzionamento di più organi deliberativi, quali un consiglio di amministrazione il cui potere sia equilibrato dalla correlativa responsabilità, e insieme un consiglio di gestione che tenda naturalmente a sovrapporsi: e ciò per l'inconciliabilità, logica e pratica, dell'esercizio di due poteri dove uno solo è il comando. Non sia senza significato ricordare che la riforma del 1934 alla Costituzione sovietica, secondo la esperienza quivi fatta sui consigli di gestione, ne contempla la soppressione, almeno nei termini ora sostanzialmente enunciati. Non si vuole con ciò escludere la possibilità

blica. Anche qui con una impostazione originale, volta a sottolineare la posizione del Presidente come quella di «supremo custode della Costituzione», «di supremo moderatore dell'indirizzo politico del paese [...] il tutore e il custode della Costituzione»¹², che l'aveva condotto in precedenza a proporre, assieme

di una diversa soluzione del problema. L'esigenza di dar luogo ad una rappresentanza del lavoro nell'esercizio dell'azienda è forse armonizzabile con la necessità di preservare il potere direttivo dell'imprenditore responsabile: e ciò attraverso più vie contemporanee, tanto più efficaci quanto più organicamente considerate, apparendo esse destinate ad integrarsi vicendevolmente, non già ad essere viste l'una avulsa dall'altra, per comodità dialettica che tradisce la vita. Basti infatti pensare a due ipotesi: la possibilità di un'opportuna immissione delle forze rappresentative del lavoro nello stesso organo responsabile della amministrazione, e la contemporanea costituzione di organismi collaterali di efficienza, aventi funzioni di consulenza tecnica, secondo quanto ammonisce l'esperienza dei comitati misti di produzione nell'ordinamento anglo-americano.

Infine, come ultimo punto, resterebbe la partecipazione del lavoratore agli utili dell'impresa. Non si pretende considerare questa ipotesi quale strumento primario o meta ultima nella lotta per la rendizione degli umili. Ma si pensa che l'idea della cointeressenza possa tuttora offrire delle possibilità feconde, soprattutto se vista in rapporto di interdipendenza con altre forme di partecipazione. Né vale obiettare che il sistema sia atto a determinare quasi un fenomeno di imborghesimento della classe lavoratrice, incrinandone l'unità e legandola alle sorti dell'azienda capitalistica. A tacere altro, l'obiezione peserebbe solamente nel caso in cui noi mirassimo ad una esasperazione piuttosto che ad un superamento della lotta fra le classi. Ma essa si spunta per chi concepisca anche la cointeressenza come strumento di miglioramento sociale, e quindi la inquadri in un più vasto processo, culminante non in sistemi di statizzazioni livellatrici, bensì nelle più alte forme di elevazione del lavoro, atto domani ad essere immesso nella titolarità stessa dell'impresa col nuovo ruolo di compartecipe del processo produttivo, protagonista del proprio destino.

* * *

Se si volessero tradurre i principi in norme, converrebbe anzitutto sgomberare il terreno considerando in sede separata il fenomeno della partecipazione che, per il particolarismo cui dà luogo, appare meritevole di essere disciplinato in successive riforme, mentre la Carta costituzionale dovrebbe limitarsi a riconoscere il diritto del lavoro di partecipare alla vita dell'azienda nelle forme che saranno stabilite per legge.

Concentrato così il problema normativo negli aspetti essenziali dell'organizzazione dell'impresa, sembrerebbe opportuno affermare come punto di partenza il riconoscimento della libertà d'iniziativa, per scendere quindi alla disciplina costituzionale della triplice forma di impresa, individuale, cooperativa e collettiva.

Di qui la proposta del seguente articolo:

«L'iniziativa privata è libera. Le imprese economiche possono essere individuali, cooperative, collettive.

«L'impresa individuale non può essere esercitata in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

«L'impresa cooperativa deve rispondere alla funzione della mutualità ed è sottoposta alla vigilanza stabilita per legge. Lo Stato ne agevola l'incremento con i mezzi più idonei.

«Quando le esigenze del bene comune lo impongano, la legge, previo indennizzo del titolare, dissolve l'impresa, in forme di esercizio diretto o indiretto, allo Stato o ad altri enti pubblici».

¹² Assemblea Costituente, CCLXVIII, Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947, Presidenza del Presidente Terracini indi del Vicepresidente Targetti, 1441-1442: «L'onorevole Benvenuti ha presentato i seguenti emendamenti all'art. 83: Al primo comma, dopo le parole: è il Capo dello Stato, inserire, è il supremo custode della Costituzione[...] L'onorevole Benvenuti ha Facoltà di svolgerli. Benvenuti... Il nostro emendamento, sul piano strettamente giuridico, sarà svolto dal collega onorevole Dominedò, il quale illustrerà in termini tecnici il

a Benvenuti, e in controtendenza rispetto alla linea che si stava affermando, un emendamento secondo il quale «Il Presidente della Repubblica è eletto da tutto il popolo» (Dominedò 1947). Dominedò giunge quindi a farsi portavoce della proposta, secondo la quale il potere di scioglimento delle Camere, sentiti i loro Presidenti, gli sia però conferito «in via di prerogativa, nel senso di un potere proprio, esclusivamente pertinente»; e ove

si volesse adottare un'altra terminologia [...] si potrebbe forse preferibilmente parlare di un »potere autonomo« o di «potere esclusivo», inerente all'organo piuttosto che alla persona (Dominedò 1947)¹³.

Una formulazione che dà il là ad un intenso dibattito, nel quale si segnala la replica, sostanzialmente critica sul punto specifico, ma in parte adesiva rispetto all'intenzione, di Vittorio Emanuele Orlando, che però, va notato, lo appella con parole di sentita vicinanza personale e scientifica:

Ma vi è il mio amico e collega (vorrei dire discepolo), a cui ho voluto e voglio tanto bene e verso cui professo tanta stima, l'onorevole Dominedò, che nientedimeno ne farebbe un potere personale! [...] Nelle cose dette dal mio amico Dominedò vi è una parte in cui sono disposto a consentire, cioè in quanto egli trova, quasi come in una *extrema ratio*, finalmente un mezzo per assicurare l'autorità di questo Presidente: autorità di tanto ridotta se non addirittura demolita. Ben poco gli è rimasto anche in confronto del potere del Capo dello Stato monarchico (Orlando 1947)¹⁴.

concetto di atti in via di prerogativa, atti che nel concetto dei miei emendamenti dovrebbero essere riconosciuti al Presidente della Repubblica. Vorrei prima spiegare attraverso quale processo mentale io, semplice cittadino, che ha vissuto questo periodo storico, sono arrivato a rendermi conto della necessità di conferire al Capo dello Stato alcuni particolari poteri che siano del tutto indipendenti dall'approvazione o disapprovazione – e, quindi, dalla firma o controfirma – del Governo in carica [...] L'esame delle funzioni del Presidente della Repubblica va fatto sotto un duplice profilo, in relazione ai due compiti essenziali che a lui incombono. Si tratta di due compiti fondamentali: 1) sbarrare la strada a qualsiasi provvedimento incostituzionale (leggi, decreti regolamenti) che gli venga sottoposto da parte del Governo in carica; 2) ristabilire la concordanza fra la volontà popolare (quale si esprime nella regina delle assemblee, L'Assemblea delle assemblee, ossia i comizi elettorali) e l'Assemblea parlamentare nei suoi due rami».

¹³ Cfr. Mastropaolo (2012, 6-7), laddove si rileva come per «Lodovico Benvenuti (1899-1966) il conflitto più probabile nella nuova forma di Governo è non tanto quello tra Governo e Assemblea, ma quello tra il binomio Governo-Assemblea e volontà popolare. In questa sede il Capo dello Stato deve potere intervenire indicando elezioni anticipate con decisione autonoma e indipendente dalla controfirma del Governo»; e, appunto, «Francesco Maria Dominedò (1903-1964) afferma la necessità di riconoscere al Presidente della Repubblica, in quanto custode e tutore della Costituzione, un «potere autonomo» o «potere esclusivo» di scioglimento, un potere irresponsabile, nei casi di conflitto tra Parlamento e coscienza del paese, senza necessità di controfirma da parte del «Primo ministro». A questa indicazione accompagna la proposta di circoscrivere a determinate condizioni l'esercizio di questo potere «vera chiave di volta della nostra costruzione costituzionale» al fine di non alterare la struttura costituzionale scelta dall'Assemblea: il regime parlamentare. Non manca peraltro di ipotizzare, nei giorni successivi, una forma di responsabilità presidenziale per quest'atto». Cfr. poi anche lo stesso Dominedò (1958, 214-25).

¹⁴ Intervento di Vittorio Emanuele Orlando in Assemblea Costituente, CCLXVIII, Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947, cit., 1458-9.

In realtà noi che conosciamo la terza esigenza del programma politico-costituzionale di cui Dominedò voleva farsi interprete (ovvero «dilatare il vincolo di legalità dall'esecutivo al legislativo»), potremmo collocare anche questa poco fortunata, e forse azzardata, iniziativa all'interno di quella linea di percorso, con un'indicazione che rimane, ovvero (anche) il Presidente come custode della legalità costituzionale.

In ogni caso andrà rilevato che proprio nell'ambito di quelle discussioni sui poteri presidenziali si riaffaccia, forse per l'ultima volta, il tentativo, anch'esso destinato a cadere, nonostante il richiamo non velato alle prassi negative del regime fascista, di dotare il principio di irretroattività di una copertura costituzionale. È infatti nella seduta successiva, il 23 ottobre 1947, che l'onorevole Codacci Pisanelli (1913-1988), anche lui giurista e suo collega di partito, riprende il testimone dell'esigenza di dotare il principio di una adeguata copertura costituzionale; e lo fa con riferimento alla discussione sull'articolo relativo ai poteri presidenziali di promulgazione delle leggi, l'attuale art. 73:

Presidente. L'onorevole Codacci Pisanelli ha presentato anche il seguente emendamento: sostituire il terzo comma con i seguenti: «Le leggi non potranno avere effetto retroattivo, né entreranno in vigore prima del ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che contengano la dichiarazione di urgenza. Le norme giuridiche non costituzionali, disciplinanti una determinata materia, potranno essere raccolte e coordinate in un unico testo mediante decreto del Capo dello Stato. I testi unici avranno valore di promulgazione novativa delle leggi in essi comprese, alle quali potranno solo recare modificazioni di pura forma, salvo apposita più ampia delega legislativa». Ha facoltà di svolgerlo.

Codacci Pisanelli. Onorevoli colleghi, reputo opportuno richiamare l'attenzione dell'Assemblea sopra due atti molto importanti della formazione delle leggi, cioè la promulgazione e la pubblicazione. È stata mossa l'accusa che si sia tentato surrettiziamente, secondo l'elegante espressione del Presidente della Commissione dei Settantacinque, di introdurre qui il principio della irretroattività della legge in genere. In verità, onorevoli colleghi, io non so se possa effettivamente parlarsi di un artificio e di un subdolo tentativo. In realtà, trattandosi della formazione delle leggi, dovendosi accennare in particolare al momento in cui una legge entra in vigore, si è evidentemente affrontato il problema dell'efficacia della legge in generale e dell'efficacia della legge nel tempo, in particolare.

Ora, trattandosi dell'efficacia della legge nel tempo, ritengo non sia inutile prendere in esame questo problema della retroattività della legge in genere, problema che noi abbiamo esaminato soltanto a proposito della legge penale.

Quando si iniziano gli studi giuridici, uno dei primi principi che si incontrano è precisamente quello della irretroattività della legge. Purtroppo in un recente passato, il principio è stato violato, e tanto più noi dobbiamo ora stare in guardia perché esso sia difeso. Con l'emendamento proposto, sostengo, innanzitutto, che le leggi non debbano avere efficacia retroattiva (Codacci Pisanelli 1947)¹⁵.

¹⁵ Intervento di Giuseppe Codacci Pisanelli in Assemblea Costituente, CCLXIX, Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947, 1474-1475.

Abbiamo detto, e non per caso, «riprende il testimone»; e, del resto, la stessa allusione di Codacci Pisanelli all'opinione di Meuccio Ruini, che si trattasse di un tentativo «surrettizio» di introdurre adesso a questo proposito il principio di irretroattività della legge in genere, ci mette sull'avviso.

In realtà un tentativo, analogo nella finalità, ma assai più diretto e sistematicamente argomentato, era già stato messo in atto in una seduta antecedente, quella antimeridiana del 15 aprile 1947, nella quale l'Assemblea Costituente era chiamata a proseguire l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti civili».

In relazione ad una prima fase del dibattito, riguardante l'allora art. 19 (poi art. 24) sul diritto di difesa in giudizio, per il quale erano stati proposti emendamenti, sia volti ad introdurre preliminarmente il divieto dell'abuso del diritto ed inoltre a sostituire la dizione «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» con la diversa «Tutti possono pretendere la tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi giuridicamente protetti» (Codacci Pisanelli), Dominedò era già intervenuto *ad adiuvandum* del collega di partito, peraltro assente dalla seduta, proponendo la sostituzione «diritti e interessi (ovvero diritti e interessi giuridicamente protetti».

E aveva, già in questa fase, dovuto subire una replica assai dura, e ben diversa nei toni da quella successiva di Orlando, da parte del Presidente della Prima Sottocommissione, Tupini, che tra l'altro coinvolgeva anche il suo presunto eccesso di originalità tecnica: «L'innovazione proposta dall'onorevole Dominedò pecca d'imprudenza e le avventure nel campo del diritto sono sempre da evitare» (Tupini 1947)¹⁶.

Lo scontro doveva di lì a breve riaccendersi, nonostante la colleganza 'degasperiana' e le notorie virtù mediatrici che di solito gli venivano riconosciute in maniera che oggi si direbbe *bipartisan* (Di Cosimo 2011)¹⁷.

Dominedò, non appena approvato l'allora art. 19, ovvero l'articolo immediatamente precedente a quello che riconosceva il principio di stretta legalità penale e quindi l'irretroattività della legge penale, provvide a sottoporre all'Assemblea un suo art. 19-bis, con un intento sistematico ben preciso:

Presidente Terracini. [...] L'onorevole Dominedò ha proposto un articolo 19-bis del seguente tenore: «La legge dispone per l'avvenire: essa non ha efficacia retroattiva nei confronti dei diritti quesiti».

L'onorevole Dominedò ha facoltà di svolgerlo.

¹⁶ Intervento di Umberto Tupini in Assemblea Costituente, LXXXIX, Seduta antimeridiana di martedì 15 aprile 1947, 2868.

¹⁷ Cfr. Di Cosimo (2011): la sua gestione era stata caratterizzata da una l'accorta regia dei lavori della sottocommissione. «Un merito che nell'ultima seduta gli viene riconosciuto tanto dal suo compagno di partito La Pira («ringrazia il Presidente che ha con alta imparzialità, con paterna sapienza e con squisito tatto guidato i lavori della Sottocommissione»), quanto dal comunista Togliatti («tutti i commissari gli sono riconoscenti e ne apprezzano la competenza, l'abilità e la capacità»)).».

Dominedò. Il progetto di Costituzione contempla il principio di irretroattività della legge sotto un aspetto parziale, e cioè in materia penale. Sembra che, facendosi così, nel corpo del progetto costituzionale, menzione esplicita di un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico nel solo settore penale, si debba altresì pensare ad una sua formulazione generale, potendo nascere perplessità dal fatto che la regola della irretroattività – regola di ordine generale – appaia menzionata in sede particolare e non presupponga un più largo riconoscimento. Questo è lo spirito che ha determinato il mio emendamento. Quanto alla collocazione della proposta, essa precede l'articolo 20, dove si contempla l'applicazione speciale del principio, per una evidente ragione di euritmia, il principio risultando così menzionato prima su un piano generale e poi in sede di applicazione (Dominedò 1947)¹⁸.

Dominedò è in sostanza consapevole, anche quale lettore del celebre testo di Gabba che più avanti vedremo menzionerà espressamente, anzitutto dello stretto legame del principio generale di irretroattività come garanzia dei diritti quesiti col principio personalistico; principio che del resto i suoi stessi colleghi di partito, e *in primis* La Pira, avevano considerato una pietra miliare del nuovo testo costituzionale:

In altri termini, l'ultima ragione del rispetto dei diritti acquisiti è... l'inviolabilità della persona umana, e la inseparabilità del concetto del diritto da quello di una persona che pensa e che vuole liberamente (Gabba 1891, 173)¹⁹.

Perciò è necessario un suo inserimento sistematico, proprio in quanto 'generale', nella trama del testo della costituzione 'rigida', per non vederlo destituito della sua funzione essenziale di «binario maestro», di regola, appunto, per il futuro legislatore:

Che si tratti di un principio generale dell'ordinamento giuridico parrebbe a me non discutibile. Le disposizioni preliminari dell'abrogato Codice civile, le vigenti disposizioni generali sulla legge, il corpo di norme introduttive ai più importanti Codici di diritto comparato – basti ricordare l'*Einführungsgesetz* al *Bürgerliches Gesetzbuch* – concordemente fanno capo a questo canone, ormai consacrato dalla teoria generale del diritto: la legge dispone per l'avvenire e non ha efficacia retroattiva. La discutibilità può sorgere in riguardo alla determinazione dei più precisi confini di una tale irretroattività, e si apre così un problema che non tocca la competenza costituzionale. Ma, proprio allo scopo di introdurre una formula che non pregiudichi gli sviluppi della legislazione e sia ad un tempo la più certa possibile, consacrando i migliori risultati della nostra elaborazione giuridica, ho creduto di dover fare capo alla dottrina dei diritti quesiti come quella che, dalle

¹⁸ Intervento di Francesco Maria Dominedò in Assemblea Costituente, LXXXIX, Seduta antimeridiana di martedì 15 aprile 1947, 2869.

¹⁹ Terza Edizione, Riveduta e Accresciuta dall'Autore con riguardo alla recente giurisprudenza, nell'espone la ben nota teoria del Lassalle.

luminose pagine del Gabba in qua, risulta la più sicura in materia. E ciò con la conseguenza pratica di concedere notevole duttilità alla regola, escludendo la irretroattività tanto nei confronti delle così dette aspettative legittime quanto nei riguardi delle mere facoltà di legge.

Se l'Assemblea riterrà che con questo principio si traccia un binario maestro nei confronti della futura legislazione, se essa giudicherà che così si riesca realmente a dettare una disposizione generale sulla legge, si potrà anche discutere sulla formulazione concreta del principio, ma penso che in sede costituzionale non si possa rinunciare a dettare una norma la quale rappresenta una conquista della civiltà giuridica, ed essendo già menzionata in sede particolare di singolare importanza, dovrebbe essere logicamente riportata in sede generale alla dignità che le conviene (Dominedò 1947).

Il Presidente Terracini a questo punto chiama in causa la Prima Sottocommissione e, di nuovo, il parere di Tupini è seccamente contrario:

Tupini, *Presidente della prima Sottocommissione*. Mi dispiace che anche questa volta debbo respingere il nuovo emendamento dell'onorevole Dominedò.

E, di fronte all'insistenza del proponente, questa volta non affatto disposto a ritirarlo, la risposta non lascia adito a dubbi. Essa tende a creare un fossato dal punto di vista giuridico tra diritto penale e materia civile, motivandolo, in sostanza, con la necessità di lasciare al legislatore civile (e pur senza nominarlo, a quello amministrativo, tributario etc.) la discrezionalità necessaria a realizzare le riforme del futuro Stato sociale da attuare («specie in materia di diritti sociali»); insomma regola generale costituzionale per il diritto penale, eccezione negli altri casi (nonostante il richiamo ad un ruolo di criterio regolatore, ma evidentemente operante sul piano interpretativo e casistico):

E allora le dico subito che in materia penale la irretroattività della legge è indiscutibile. La Costituzione deve dire una parola definitiva a questo riguardo anche per quelle ragioni reattive alle quali poc'anzi faceva cenno l'onorevole Cappa. In materia civile però bisogna procedere con estrema cautela. Se l'onorevole Dominedò ha seguito, come non dubito, i lavori recentissimi della Costituente francese, mi potrà dare atto che quei nostri colleghi hanno discusso per varie ore il problema da lui proposto a quest'Assemblea, per concludere in senso negativo. E secondo me hanno fatto bene. Qui stiamo in campo costituzionale, non di legislazione ordinaria. Non c'è dubbio che il principio generale della irretroattività debba guidare tutta la legislazione e tutta l'attività del legislatore; ma quando si verte nel campo del diritto privato non si può trascurare il carattere specifico di mobilità che lo caratterizza e distingue, specie in materia di diritti sociali, di fronte ai quali non dobbiamo né possiamo fin da questo momento cristallizzare o incatenare in formule rigide la necessaria libertà del legislatore futuro, il quale però dovrà usarne con prudenza e col dovuto rispetto, compatibile col bene generale, dei diritti quesiti. Se facessimo diversamente, sottoporremmo tutto l'apparato costituzionale a una vicenda continua di rifacimenti che metterebbero in forse la stessa stabilità della nostra

carta fondamentale. Bisogna quindi non impedire in modo assoluto alla legge di interpretare tempestivamente certe esigenze di carattere sociale senza dovere ricorrere a revisioni costituzionali troppo frequenti. Insisto perciò nel pregare l'onorevole Dominedò di ritirare il suo emendamento (Tupini 1947)²⁰.

L'esito dello scontro non era e non è difficile da intuire, anche se la tenuta della controargomentazione di Tupini sembra forse provare troppo, posto che la regola che si intendeva introdurre in Costituzione manteneva la sua duttilità, a detta dello stesso proponente, proprio in relazione alla questione di quelle che potremmo chiamare 'Grandi Riforme' di sistema.

Infatti, era già dato di senso comune, storicamente orientato, anche tra i giuristi che,

invero, quantunque il progresso della società, al pari del medesimo svolgersi della natura, sia di regolamento e continuo, non saltuario e violento, ciò nondimeno la società ha essa pure le sue rivoluzioni, come la natura può andar soggetta ai così detti cataclismi. Istituzioni diventate incompatibili coi progressi fatti dalla società in altri lati, che trovansi in istretto rapporto con quelle, perché l'egoismo ha impedito che chi si avvantaggiava delle prime cedesse spontaneamente di mano qualche cosa alle esigenze del bene pubblico, debbono poi un giorno finire crollando ad un tratto, per opera di una legge che le sopprima. In questo modo noi abbiamo veduto scomparire in Francia e in altri Stat d'Europa feudi e i majorascati, nella Russia la servitù della gleba, negli Stati Uniti d'America la cosiddetta schiavitù di colore, nel nuovo Regno d'Italia parecchie corporazioni religiose. Chi può mettere in dubbio la legittimità, la giustizia delle abolizioni, a cui cospirano in pari tempo l'intollerabile egoismo di pochi, e l'imperiosa legge del bene generale? Nessuno però può mettere in dubbio neppure che riforme di tale natura non siano di natura eccezionale (Gabba 1891, 8-9).

E l'obiezione finale di Dominedò, prima del voto e della non approvazione, tende a sottolineare come la condanna della 'normalità' delle leggi eccezionali, non significhi rifiuto dell'innovazione e del progresso, ma bensì sua seria ricerca in forza di principi di giustizia.

Presidente Terracini. Onorevole Dominedò, ella mantiene l'articolo 19-bis? Dominedò. Sono particolarmente sensibile alla parola del Presidente della Sottocommissione, ma nel caso mi duole di non poter recedere dalla proposta, perché essa involge una questione di massima che non consente transazioni, significando condanna delle leggi eccezionali nel loro principio e nei loro effetti. Osservo che la salvezza di questo principio sia perfettamente compatibile con tutte le innovazioni cui i tempi anelano, essendo il più idoneo a conciliare tradizione e progresso, certezza dei rapporti giuridici e convenienza di evoluzione sociale.

²⁰ Intervento di Umberto Tupini in Assemblea Costituente, LXXXIX, Seduta antimeridiana di martedì 15 aprile 1947, 2869-70.

Presidente Terracini. Pongo in votazione l'articolo 19-*bis*, proposto dall'onorevole Dominedò, di cui dò nuovamente lettura:

«La legge dispone per l'avvenire, essa non ha efficacia retroattiva nei confronti dei diritti quesiti».

(*Non è approvato*) (Dominedò 1947)²¹.

Un'occasione persa, dunque? Nella prospettiva più significativa, che la copertura costituzionale avrebbe realizzato, costringendo assai probabilmente, più che ai paventati (da Tupini e sodali) continui mutamenti costituzionali, a percorsi argomentativi e progettuali più cauti, ma anche più seriamente costruiti, la risposta non può probabilmente che essere positiva. Come è stato notato, a seguito del percorso che abbiamo recuperato un po' più da vicino:

Se invece si adotta la prospettiva più interessante, ossia si cerca di fare del principio un principio veramente generale, che limiti anche il legislatore (secondo i *desiderata*, più o meno espressi, di molti degli alfiere di tali teorie), si incontra appunto il limite dell'attuale assetto ordinamentale. Un generale principio di irretroattività, nei termini in cui viene enunciato da molte teorie dottrinali, si rivela incompatibile con una Costituzione che, lo abbiamo visto, non prevede irretroattività nella materia civile e lascia pertanto libero il legislatore ordinario di adottare norme retroattive (almeno finché non incidano su altri valori costituzionali). Insomma, se fino all'avvento di una costituzione rigida come la nostra un generale principio di irretroattività «immanente» nel sistema ben può esplicitare tutta la sua forza, nel momento in cui non viene costituzionalizzato si rischia di ridurlo a un mero principio interpretativo, con buona pace di ogni entusiastica affermazione²².

Tutto ciò sarà anche vero, come è vero che, a partire dalla famosa sentenza n. 118 del 1957, quindi assai vicina alle vicende sin qui descritte, ci sia nella nostra giurisprudenza una tradizione di favore per la discrezionalità del legislatore in materia non penale, o per dirla in altri termini:

Sul piano dell'interpretazione costituzionale, dunque, la regressione a semplice direttiva ermeneutica di un principio cardine dello Stato di diritto non è un esito giuridicamente obbligato, bensì voluto rispetto ad un problema costituzionalmente impregiudicato [come notava proprio un'altra delle prime sentenze della Corte, la n. 71 del 1957, per la quale si poteva prescindere dall'esaminare la questione se dall'art. 25, secondo comma Costituzione potesse eventualmente considerarsi «manifestazione di un principio costituzionale più generale avverso alla retroattività di tutte le leggi, anche su materie non penali»], un caso paradigmatico di interpretazione orientata alle conseguenze (Pugiotto 2017, 458-9).

²¹ Intervento di Francesco Maria Dominedò in Assemblea Costituente, LXXXIX, Seduta antimeridiana di martedì 15 aprile 1947, 2870.

²² Così Bona (2018, 67). Si veda tuttavia Valentino (2012, 1-32).

Non può esser certo compito dello storico discettare di ragionevolezza o legittimo affidamento²³ o stabilire se si diano o debbano darsi percorsi diversi o nuovi una volta che si sia constatato che il cerchio si è chiuso e che «dal divieto di retroattività (e alle sue deroghe possibili) si approda al principio di retroattività (e i suoi eventuali limiti)». E non solo, che

nel contempo, alla discrezionalità del legislatore si affianca, in funzione di freno, la discrezionalità del giudice delle leggi (retroattive). Entrambi gli esiti provocano tachicardia al valore della certezza del diritto, fino al rischio di arresto cardiaco per l'intero plesso di esigenze di conoscibilità, prevedibilità, stabilità, sicurezza di cui quel valore vive (Pugiotto 2017, 460).

Ma forse egli può, come ultima testimonianza di *pietas* per il nostro Costituente dimenticato – il cui afflato costituzionale post-Costituente lo portava ancora ad inseguire nuove possibili riforme, anche qui senza trovare il consenso politico sufficiente alla bisogna, come nel caso dell'auspicata «nuova era del codice civile del lavoro, dopo quella del codice civile della proprietà» (Dominedò 1961, 39-66, 51-3)²⁴ –, forse egli può provare a recuperare alcune sparse tracce, che lo avrebbero forse rasserenato.

E la prima potrebbe essere rappresentata da un convegno organizzato a Roma dall'Ordine degli Avvocati qualche anno fa, e dal suo titolo²⁵.

E l'altra traccia, all'interno dell'argomentazione, stesa da Marco D'Alberti, di una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 4 dell'anno 2024, laddove si può leggere che

Una volta esclusa la natura autenticamente interpretativa della disposizione, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva questa Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

²³ Cfr. da ultimo Mabellini (2025, 735-53).

²⁴ Dominedò (1961, III, 39-66, 51-53): «qui [a proposito del codice civile] vediamo non tanto l'esigenza di modifiche parziali, quanto la necessità di influire sulle stesse linee architettoniche del codice. Forse osiamo andare contro corrente, avendo sentito, non senza insistenza, ripetere che nel codice civile dobbiamo ritoccare il noto articolo 147 sull'educazione della prole, le disposizioni generali e speciali sulle fonti corporative, alcune norme sul diritto di famiglia, qualcosa ancora in tema di eredità, di proprietà, di lavoro: e saremmo a posto. Non siamo dello stesso avviso: Si deve sottolineare che ciò sta bene, ma non basta. È necessario, ma non sufficiente dal momento che noi dobbiamo inserire lo spirito della costituzione nella struttura stessa del codice... Ora, osiamo pensare - e qui ambiremmo di sentire il conforto altrui - che muovendo con decisa visione del domani il nuovo codice civile debba essere un codice essenzialmente imperniato sul fondamento strutturale e animatore del lavoro».

²⁵ *I Diritti Quesiti, Fondamento dello Stato di Diritto e Democratico. La pensione quale diritto quesito*, Atti del convegno (Roma, 4 aprile 2017).

Il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

8.1.– Con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007). Come chiarito da questa Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca»» (sentenza n. 145 del 2022). Sulla base di tale sinergia, questa Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti.»

E ancora

8.5.– Né, infine, può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovasse una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, *Arras contro Italia*, paragrafo 48).

Se il Nostro ci potesse leggere o sentire, probabilmente ci invierebbe da dove si trova un intervento o un commento adesivo. L'avvicinamento alla società giusta, seppur difficile, trova ancora sostenitori disposti a mettersi in gioco e in cammino.

«Forse osiamo andare controcorrente...»

Riferimenti bibliografici

Bona, Carlo. 2018. *Retroattività e diritti reali*. Trento: Università di Trento, 67. <https://iris.unitn.it/>

Caponi, Remo. 1990. «La nozione di retroattività della legge.» *Giurisprudenza Costituzionale*: 1332 ss.

- Di Cosimo, Giovanni. 2011. "Umberto Tupini Presidente della Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente." *Rivista AIC* 3. <https://www.rivistaaic.it/> (2026-08-05).
- Di Martino, Carla. 2024. *La retroattività legislativa*. Torino: Giappichelli Editore, 1-2, 11-12.
- Dominedò, Francesco Maria. 1946. *Prospettive della cooperazione*. Roma: SELI Società Editrice Libreria Italiana.
- Dominedò, Francesco Maria. 1947. "Elezione del Capo dello Stato." Discorso pronunciato alla Assemblea Costituente nella seduta del 21 ottobre 1947. In *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, 1416.
- Dominedò, Francesco Maria. 1947. "Poteri del Capo dello Stato." Discorso pronunciato alla Assemblea Costituente nella seduta del 22 ottobre 1947. In *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, 1455.
- Dominedò, Francesco Maria. 1948. "La nuova codificazione." Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella seduta del 27 ottobre 1948, 39-66, 51-53.
- Dominedò, Francesco Maria. 1948. *Lo Spirito della democrazia*. Roma: Colombo editore.
- Dominedò, Francesco Maria. 1951. *Discorsi intorno alla Costituzione Italiana*. Bologna: Dott. Cesare Zuffi Editore.
- Dominedò, Francesco Maria. 1951. *Introduzione al Diritto della Navigazione*. Roma: Edizioni Italiane.
- Dominedò, Francesco Maria. 1953. *Itinerari della Pace*. Milano: Aldo Garzanti Editore.
- Dominedò, Francesco Maria. 1957. *Principi del Diritto della Navigazione. Parte Generale-Delle Persone*. Padova: CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani.
- Dominedò, Francesco Maria. 1958. "Saggio sul potere presidenziale." In *Studi sulla Costituzione*, vol. III, a cura del "Comitato per la celebrazione del I° decennio della promulgazione della Costituzione", 214-25. Milano: Giuffrè.
- Dominedò, Francesco Maria. 1961. *La Società giusta. Discorsi*. Padova: CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani.
- Gabba, Carlo Francesco. 1891. *Teoria della Retroattività delle Leggi*, vol. I. Milano-Roma-Napoli: Torino Unione Tipografica editrice.
- Gentili, Aurelio. 2013. *Il diritto come discorso*. Trattato di Diritto Privato a cura di Giovanni Iudica e Paolo Zatti. Milano: Giuffrè.
- Gianniti, Luigi. 2000. "Note sul dibattito alla Costituente sulla 'costituzione economica'." *Diritto pubblico* 3: 917-942. Anche in www.astrid-online (2026-08-05), 7.
- Lefebvre D'Ovidio, Antonio. 1965. "F. M. D." *Rivista del diritto della navigazione* XXXI: 4.
- Luciani, Massimo. 2007. "Il dissolvimento della retroattività: Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)." *Giurisprudenza Italiana*: 1825 ss., 1837.
- Mabellini, Stefania. 2025. "Il Giudice costituzionale 'assolve' il legislatore retroattivo che cancella le 'iniquità' del passato ...e assesta un nuovo colpo al legittimo affidamento." *Consulta Online* Fascicolo II: 735-53. <https://www.giurcost.org/> (2026-08-05).
- Mastropaolo, Antonio. 2012. "Art. 88. Le ricostruzioni dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato in dottrina nell'esperienza repubblicana." *Archivio di Diritto e Storia Costituzionali*. www.dircost.unito.it (2026-08-05), 6-7.
- Olivieri, Angelo. 1913-18. "Retroattività della legge." In *Digesto Italiano. Enciclopedia Metodica e Alfabetica di Legislazione Dottrina e Giurisprudenza*, diretta da Luigi Lucchini, vol. XX, Parte Seconda, 1-123. Milano-Napoli-Palermo-Roma: Unione Tip. editrice Torinese.

- Ordine degli Avvocati di Roma. 2020. *I Diritti Quesiti, Fondamento dello Stato di Diritto e Democratico. La pensione quale diritto quesito*. Atti del convegno (Roma, 4 aprile 2017). Roma: NEU, Nuova Editrice Universitaria.
- Pugiotto, Andrea. 2017. "Il principio di irretroattività preso sul serio." *Quaderni costituzionali* XXXVII, 2 (giugno): 449-69, 449-60.
- Quadri, Rolando. 1974. "Applicazione della legge in generale." In *Commentario del Codice civile. Disposizioni sulla legge in generale, Art.10-15*, a cura di Antonio Scialoja e Giuseppe Branca, 170-73. Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano.
- Sacchetto, Ernestina. 2021. "La 'ragionevole' retroattività della legge penale. Alcune riflessioni critiche sulla pronuncia della Consulta, 23 dicembre 2020, n. 278." *La legislazione penale*. www.lalegislationepenale.eu (2026-08-05), 1-17.
- Spiegel, Jacob. 1541. *Lexicon iuris civilis, ex variis probatorum autorum commentariis congestum*. Lugduni: Apud Sebastianum Gryphium.
- Stortoni, Luigi. 2021. "La legge penale è 'ragionevolmente' retroattiva." *Penale. Diritto e Procedura*. www.penaledp.it (2026-08-05), 1-2.
- Valentino, Alessia. 2012. "Il principio di irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della Giurisprudenza Costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo." <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/alessia-valentino/il-principio-d-irretroattivita-della-legge-civile-nei-recenti-sviluppi-della-giurisprudenza-costituzionale-e-della-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo> (2026-08-05).
- Varsori, Antonio, e Francesco Lefebvre D'Ovidio. 2017. *Documenti sulla Politica Internazionale dell'Italia. Serie A Europa Occidentale e Unione europea. Il "Rilancio dell'Europa." Dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma (2 aprile 1955-25 marzo 1957)*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Libreria dello Stato.
- "Voce DOMINEDÒ, Francesco Maria". [s.d.]. In *Dizionario Biografico degli Italiani*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana. [https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-maria-dominatedo_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-maria-dominatedo_(Dizionario-Biografico)/) (2026-08-05).