

***Aspetti materiali ed intertemporali della riforma delle scuole di formazione delle  
amministrazioni centrali (a margine di Corte cost. n. 241 del 2019)\****

*di Davide Zanoni – Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università Cattolica del  
Sacro Cuore di Milano e l'École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi*

**ABSTRACT:** The decision no. 241/2019 of the Italian Constitutional court had an impact on two critical areas as the formation of civil servants and the judicial doctrine of legitimate expectations. Even though the Court has not declared the comprehensive reform affecting the economic treatment of former SSEF teachers unconstitutional, it has however specified the general boundaries around the discretion of the lawmaker to enact an 'in peius' regulation. Thus, this paper aims, at first, to examine the role of the principle of academic autonomy in constitutional law and, secondly, it assesses why and how legitimate expectations should be protected. These two aspects are indeed intertwined in the decision.

**SOMMARIO:** 1. Sulla formazione dei funzionari e dirigenti pubblici. Il d.l. n. 90 del 2014 e la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2019. – 2. Il primo *punctum dolens*: il trattamento giuridico dei docenti della SSEF. – 3. Sul secondo aspetto problematico ovvero sulla valutazione di ragionevolezza della *lex posterior* modificatrice del trattamento economico dei docenti SSEF: controllo di razionalità o bilanciamento di interessi? – 4. Considerazioni conclusive.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## **1. Sulla formazione dei funzionari e dirigenti pubblici. Il d.l. n. 90 del 2014 e la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2019**

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2019 è intervenuta sulla complessa riforma delle scuole di formazione dei dirigenti e funzionari dello Stato, compiuta dal d.l. n. 90 del 2014 il quale, come convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 114, indicava, tra le proprie finalità, quella di «razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali», nonché quella di eliminare «la duplicazione degli organismi esistenti». Con la riforma, il legislatore ha infatti soppresso ben cinque organismi preesistenti (*i. e.* la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico «Mario Toscano», la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche ed, infine, le sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale), assegnando contestualmente le loro funzioni alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) con l'intento di unificare il sistema di formazione della dirigenza pubblica.

Il riassetto normativo ha colpito il trattamento giuridico ed economico dei docenti dell'allora Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze (SSEF), nata ai tempi per curare la formazione e l'aggiornamento del personale del Ministero delle Finanze in materia tributaria, e oggi definitivamente soppressa.

La disciplina citata ha innovato, in particolare, lo *status* giuridico-economico dei suoi docenti prevedendo che «*I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 4-septies, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, s[ia]no trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi [sia] applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità*» (art. 21, comma 4, della l. 11 agosto 2014, n. 114). Il d.P.C.m. n. 202 del 2015 dava attuazione alla norma applicando loro il summenzionato trattamento economico.

La disposizione, contestata per assunto contrasto con gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., è stata inquadrata dai ricorrenti alla stregua di una *reformatio in pejus*, premesso che tra i ranghi dei docenti della *ex* SSEF compaiono dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari che, prima dell'intervento modificativo, godevano di una disciplina di particolare favore (a mente del d.m. n. 80 del 2002), che consentiva loro di conservare durante tutto il periodo di inquadramento presso la SSEF il trattamento economico relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di vecchia provenienza, incrementato da un ulteriore trattamento economico (*ex* art. 3, comma 3, del d.m. n. 301 del 2000, come modificato dal d.m. n. 80 del 2002), nonché di vedersi garantita la «*salvezza delle procedure di avanzamento in carriera nelle amministrazioni di provenienza*» (ai sensi dell'art. 5, comma 4, del citato d.m. n. 301 del 2000).

A fronte della riforma del 2014, alcuni docenti della *ex* SSEF si rivolgevano dunque alla giustizia amministrativa per l'annullamento dell'art. 2, commi 1 e 4, e dell'art. 5, commi 2 e 4, del d.P.C.m. 25 novembre 2015, nonché dei provvedimenti consequenziali adottati. Il TAR Lazio accoglieva il ricorso. Il Consiglio di Stato, adito in appello dalla Presidenza del Consiglio, sollevava, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

Non potendo soffermarci in questa sede che solo su alcuni tra i molti temi di interesse toccati dalla pronuncia, si preferisce prendere in considerazione due profili. Innanzitutto, il problema della condizione giuridica dei docenti provenienti dalla SSEF ai quali l'art. 21, comma 4, avrebbe applicato un unico stato giuridico senza tenere in considerazione le differenti provenienze di cui si è già avuto modo di accennare (è il punto 6 del cons. in dir). In secondo luogo, la denunciata violazione del principio del legittimo affidamento per avere il legislatore rideterminato, in senso peggiorativo, il loro trattamento economico che viene ad essere agganciato *pro futuro* a quello dei docenti universitari (punto 8 del cons. in dir.) e che risulta dunque inferiore a quanto dinnanzi percepito.

I due profili sono intimamente connessi poiché, come meglio si analizzerà nel prosieguo, l'attribuzione del nuovo trattamento economico è per l'appunto l'obiettivo che il legislatore intende realizzare mediante il richiamo alla condizione giuridica dei professori universitari. L'equiparazione alla categoria dei professori universitari non potrebbe invece intendersi, come al contrario ritiene il

Consiglio di Stato, quale avvenuta applicazione dello *status* dei docenti universitari e di riconoscimento di ciò che ne conseguirebbe in termini di acquisizione dei diritti e degli obblighi sottesi a tale qualifica. Scelta ermeneutica siffatta si rivelerebbe infatti incompatibile con le disposizioni costituzionali in materia di autonomia universitaria, come si viene ora ad esaminare.

## **2. Il primo *punctum dolens*: il trattamento giuridico dei docenti della SSEF**

Come anticipato, il primo profilo che merita di essere analizzato riguarda l'attribuzione di un'unica qualificazione giuridica ai vecchi docenti SSEF. Le ordinanze di rimessione si dolevano della circostanza che il legislatore, una volta deciso il trasferimento dei docenti del ruolo ad esaurimento della soppressa SSEF presso la SNA, avesse attribuito loro il trattamento economico dei docenti universitari ed il relativo regime delle incompatibilità, senza tener conto della diversità delle rispettive provenienze originarie, attraverso il compiuto riferimento «*allo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari*», a mente del citato art. 21, comma 4.

Sul punto è agevole innanzitutto osservare, avvalendosi delle parole della Corte, che, a fronte di una «*disposizione censurata [che] richiede il superamento delle varie distinzioni di status presenti tra i docenti delle diverse scuole di formazione (e tra gli stessi docenti della medesima scuola), esigendo, a conclusione del complessivo riassetto, una ragionevole omogeneizzazione tra le posizioni giuridiche di tutti i docenti confluiti nella SNA*», l'equiparazione alla figura del professore universitario sia avvenuta per la circoscritta finalità di livellare il trattamento economico dei docenti e non per attribuire loro la qualifica di docenti universitari. Una lettura siffatta è infatti l'unica possibile alla luce delle altre disposizioni costituzionali in gioco. Invero, la Corte ha adottato sul punto un'interpretazione adeguatrice («*la disposizione non può infatti interpretarsi nel senso di voler istituire un – del tutto peculiare – canale d'accesso alla docenza accademica*»), volta ad escludere che la scelta del legislatore si fosse sostanziata anche nell'avvenuto inquadramento giuridico dei docenti *ex* SSEF nella categoria dei professori universitari, giacché una simile interpretazione sarebbe risultata in aperto contrasto con i principi costituzionali che reggono l'istituzione universitaria, dalla garanzia dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.)

all'accesso per concorso (art. 97 Cost.) ad essa strumentale<sup>1</sup>. I docenti della SNA sono infatti selezionati per nomina ministeriale e afferiscono ad un'istituzione che è pur sempre «*posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri*», alla luce di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, non diversamente da analoghe esperienze estere<sup>2</sup>.

Nel merito si tratta dunque di una statuizione condivisibile posto che il riconoscimento dell'autonomia universitaria è, come noto, strumentale al precipuo scopo della promozione della ricerca scientifica, secondo un rapporto di circolarità tra primo e ultimo comma dell'art. 33 Cost.<sup>3</sup>, che trova consacrazione nelle mansioni della docenza universitaria e che non può certamente attagliarsi ad un'istituzione votata alla diversa finalità di formazione dei funzionari e dirigenti per le amministrazioni pubbliche centrali<sup>4</sup>.

Ci fu, invero, nell'Italia preunitaria un tempo in cui anche le Università furono trasformate in fondamentali snodi dell'apparato statale serventi alla necessità di costruire una classe dirigente all'altezza dei nuovi compiti gravanti sull'amministrazione pubblica<sup>5</sup>. Tuttavia, già con la cd.

---

<sup>1</sup> Già da un'analisi storica del disposto costituzionale si evince il legame intercorrente tra la disciplina della posizione giuridica del singolo docente e l'autonomia dell'Università complessivamente intesa. In particolare, si prendano in esame le proposte di articolato avanzate in Assemblea costituente dall'On. Leone e dell'On. Martino che espressamente stabilivano l'immobilità dei docenti. Si vedano gli *Atti dell'Assemblea costituente: Commissione, prima sottocommissione, discussioni*, Roma, 1947, pp. 313 e ss.

<sup>2</sup> La SNA evoca infatti l'esempio dell'omologa francese ENA su cui v. l'analisi di F. G. RIZZI, *Le grandi scuole francesi: l'Ena*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, III, 2002, pp. 5 e ss. È noto che in Francia il sistema di istruzione superiore sia, per ragioni storiche, binario, presentando la *summa divisio* tra Università e *Grandes écoles*. L'ENA si inserì in questo contesto con il diverso fine di costituire un'istituzione alle dirette dipendenze del primo ministro francese che fosse dedicata alla formazione e al reclutamento dei suoi dirigenti, selezionati dopo gli studi universitari. Il direttore della scuola è dunque nominato per decreto in Consiglio dei ministri (*ivi*, p. 13).

<sup>3</sup> F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, p. 757: «l'art. 33, col proclamare la libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento, offre il fondamento e la ragione giustificativa della stessa autonomia dell'università nella quale l'insegnamento dell'arte e della scienza trova la sua istituzionale realizzazione». Si v. altresì G. GRASSO, *Autonomia universitaria, senza responsabilità? Spunti dall'esperienza costituzionale italiana*, in *ConsultaOnline*, III, 2016, pp. 397 e ss. che declina l'autonomia universitaria in tre specificazioni diverse *i. e.* autonomia normativa, autonomia finanziaria ed autonomia quale strumento di tutela della libertà scientifica e del suo insegnamento.

<sup>4</sup> Ne è consapevole anche chi, come M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Diritto e società*, 1980, pp. 233-234, ritiene che «università» ed «accademie» non esauriscano il catalogo delle «istituzioni di alta cultura» di cui all'art. 33 Cost., purché aventi «per carattere essenziale la ricerca, quindi, almeno virtualmente, la creatività [...]». Sul punto v. anche R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, spec. pp. 54 e ss.

<sup>5</sup> Ci si riferisce alla legge Casati del 1859 su cui v. D. SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, in AA. VV., *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Torino, 1996, p. 220.

riforma Gentile del 1923 si cominciò a dibattere di «autonomia universitaria» e soprattutto di separazione tra il valore scientifico del percorso accademico e l'obiettivo di professionalizzazione degli studenti. L'entrata in vigore della Carta fondamentale ha definitivamente sancito un modello universitario fondato sull'unità tra insegnamento e ricerca, sull'autogoverno dell'Università e su un suo riconoscimento quale luogo di elezione per la formazione dell'identità della persona, prossimo all'idea di comunità di studi di Humboldtiana memoria<sup>6</sup>.

Per dirla con le parole della Corte oggi «*sono due, insomma, ed inscindibili i compiti istituzionali delle università: l'attività didattica e quella scientifica*» (Corte cost. n. 14 del 1983) ed è sulla base di queste che si misura e sorge l'autonomia universitaria, mai comparabile con quella che si vorrebbe pur attribuire ad altri enti deputati all'istruzione superiore<sup>7</sup>, dal momento che solo la prima è espressione in definitiva di un vero e proprio «ordinamento» servente ai suoi peculiarissimi scopi oggettivo-funzionali<sup>8</sup>.

Il trattamento del personale docente non può che logicamente seguire queste premesse.

I criteri di reclutamento dei professori sono legati all'inscindibile presupposto che l'insegnamento si svolga senza soluzione di continuità rispetto alla ricerca<sup>9</sup>. Il potere di scelta dei membri delle commissioni di concorso assicura «*un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma della Costituzione*» (Corte cost. n. 143 del 1972). I docenti universitari sono inoltre assistiti dalla garanzia dell'inamovibilità, non diversamente dai magistrati, al fine di essere messi al riparo da intromissioni nelle decisioni circa i contenuti e le modalità dell'insegnamento. In generale, vige la presunzione che l'interesse generale

---

<sup>6</sup> W. v. HUMBOLDT, *Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin*, 1809-1810. Segnala così l'originalità che ha connotato la scelta del legislatore costituente A. D'ATENA, *Autonomia universitaria ed autonomia regionale*, in *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, pp. 357 e ss.

<sup>7</sup> U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 4, pp. 2305 e ss.

<sup>8</sup> Sul ruolo del giudice delle leggi nel precisare i contenuti dell'autonomia universitaria per tutti C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, *passim*.

<sup>9</sup> A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro It.*, 1993, p. 106.

passi per scelte autenticamente libere dei singoli componenti della comunità accademico-scientifica<sup>10</sup>.

La decisione della Corte è giunta così all'unica soluzione ermeneutica conforme a Costituzione, escludendo gli esiti interpretativi che sarebbero risultati antinomici rispetto al principio dell'autonomia universitaria. L'interpretazione adeguatrice della riforma era la sola coerente con la logica ordinamentale del settore della formazione del personale della Pubblica Amministrazione, distinto da quello universitario.

Ciò precisato, è vero invece che la disposizione ha innovato il loro regime giuridico sotto un diverso profilo: l'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014 ha infatti portato a compimento la soppressione della SSEF ed il trasferimento dei suoi docenti dopo che l'art. 4-*septies* del d.l. n. 97 del 2008 aveva già stabilito la soppressione del ruolo dei professori ordinari previsto dall'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301, istituendo un ruolo ad esaurimento di cui la Scuola poteva avvalersi per soli tre anni, eventualmente rinnovabili. Confluiti nella SNA, i docenti *ex* SSEF sono stati dunque equiparati ai loro colleghi. Simile scelta non è irragionevole se solo si considera che nelle more del regime transitorio, previsto dal già menzionato d.l. n. 97 del 2008, l'art. 4-*septies* aveva altresì previsto un diritto di opzione per il rientro nelle amministrazioni di provenienza. A fronte del mancato esercizio di opzione e tenendo altresì a mente che i docenti *ex* SSEF avevano accettato di essere inquadrati nel ruolo di «*professori incaricati non temporanei*» istituito dal d. m. n. 359 del 2000, si può ritenere che l'appartenenza originaria sia stata volontariamente rescissa. Il tentativo dei rimettenti di contestare il disegno riformatore invocando l'eterogenea "natura" dei rapporti di lavoro da essa toccati si è rilevato così infondato.

Ciò non esaurisce però la complessità della questione di legittimità costituzionale. Restava da esaminare se il ridimensionamento del trattamento economico, derivante dall'appartenenza alla nuova SNA ed imposto dall'obiettivo di armonizzazione finalizzato alla creazione di una scuola unica di formazione, non risultasse altresì in contrasto con altri parametri costituzionali nella diversa prospettiva diacronica.

---

<sup>10</sup> A. DE TURA, *L'autonomia delle università statali*, Padova, 1992, p. 123 e S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, pp. 209 e ss.

**3. Sul secondo aspetto problematico ovvero sulla valutazione di ragionevolezza della *lex posterior* modificatrice del trattamento economico dei docenti SSEF: controllo di razionalità o bilanciamento di interessi?**

La Corte si è dovuta esprimere anche sulla fondatezza della *q.l.c.*, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., e motivata dalle ordinanze di remissione sul rilievo che, nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «*il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità*», il citato art. 21, comma 4, avrebbe pure determinato, in modo irragionevole o comunque non sorretto da motivi a tutela dell'interesse pubblico, una «*violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche*». La riforma avrebbe insomma determinato una compressione del loro previgente trattamento economico, senza alcuna previsione di meccanismi di progressiva omogeneizzazione della dinamica retributiva che tenessero in conto di quanto già percepito (punto 8 del cons. in dir.). Lungi dal costituire un intervento di retroattività propria, lo *jus superveniens* avrebbe dunque intaccato lo scambio sinallagmatico di un rapporto di durata disciplinato direttamente nella norma di rango primario.

Vengono quindi in rilievo i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto nel mantenimento di una fattispecie durevole, sui quali la sentenza n. 241 del 2019 è tra le ultime pronunce in ordine di tempo ad intervenire. Sulla controversa questione della tutela del legittimo affidamento, la Corte ha avuto peraltro la possibilità di esprimersi più volte in questi ultimi anni, ma non ha mai sviluppato una giurisprudenza consolidata capace di sciogliere tutti i nodi problematici. Da qui, dunque, un ulteriore motivo di interesse della sentenza annotata che presenta anche qualche aspetto di novità.

In prima battuta, si rinviene una conferma: il legittimo affidamento si candida ad offrire protezione davanti a possibili ripensamenti del legislatore, anche al di là delle ipotesi di retroattività propria, purché le scelte legislative «*trasmestino in un regolamento irrazionale, frustrando del tutto, con riguardo alle situazioni sostanziali fondate su discipline precedenti, l'affidamento nella sicurezza giuridica*» (punto 8 del cons. in dir.; si vedano altresì le sentenze ivi citate n. 149 e n. 16 del 2017, n. 203 del 2016). Seppur vero infatti che «*nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole*



*per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti»,* ciò non può avvenire però senza limiti<sup>11</sup>.

Rimane tuttavia controverso il fondamento costituzionale di una simile guarentigia. Per la Corte è ormai acquisito l'approdo ermeneutico che vede nell'art. 3 Cost. la sede testuale in cui il principio inespresso del legittimo affidamento possa trovare ospitalità. Il possibile aggancio al dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.* è stato così definitivamente escluso (sul punto la conferma nell'ord. n. 11 del 2003). Questa opzione interpretativa ha avuto un merito innegabile, ossia ha consentito di superare l'impiego del principio dell'affidamento in necessario combinato disposto con altre disposizioni costituzionali (*revirement* operato a partire dalla storica sentenza n. 416 del 1999 a cui sono seguite, nel confermare l'orientamento suddetto, le successive sent. nn. 56 e 216 del 2015)<sup>12</sup>. Allo stesso tempo, però, pare averlo trasformato in una sorta di «figura sintomatica» della ragionevolezza, esattamente all'inverso di quanto avvenuto in seno alla giurisprudenza amministrativa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> È con riguardo alla retroattività "impropria" che «si pone il problema dei limiti agli interventi del legislatore che innovino, in senso sfavorevole, su situazioni giuridiche in atto costituite sulla base della ragionevole attesa di una "stabilità" del quadro normativo» per V. ONIDA, *Calcolo giuridico e tutela dell'affidamento*, in *Calcolabilità giuridica* a cura di A. CARLEO, Bologna, 2017, pp.71 ss. e spec. p. 75.

Il legittimo affidamento, infatti, secondo l'esauriente definizione proposta da Otto Pfersmann, «consiste à protéger ceux qui ont pris des dispositions qui les engagent à très long terme en raison d'une certaine situation juridique qui les y encourageait et sans qu'ils puissent par la suite, lorsque cette situation est modifiée, revenir sur un choix qui, dans ce cas-là, les mettraient devant une situation tout à fait catastrophique» (v. l'intervento di O. PFERSMANN alla tavola rotonda *Constitution et sécurité juridique* pubblicato in *l'Annuaire international de justice constitutionnelle*, XV, 1999, p. 294).

<sup>12</sup> Il parametro costituzionale al quale ancorare il principio dell'affidamento è rimasto per lungo tempo incerto. Sottolineava la necessità di una copertura autonoma del principio in esame P. CARNEVALE, *Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo del legittimo affidamento*, in *Giur. Cost.* 2002, p. 3671, poiché, diversamente opinando, si limiterebbe lo scrutinio dell'affidamento alle sole materie esplicitamente costituzionalizzate. Uno degli argomenti spesi a proposito del regime rinforzato delle leggi incentivo da G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, 144, è stato proprio quello di individuare il fondamento del principio di legittimo affidamento e buona fede nel dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, e più precisamente nel *neminem laedere* da esso prescritto. Si veda in tal senso anche L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998, p. 257; *Contra* F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, ora in *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "Trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001., p. 37-38, che pur ritenendo rinvenibile il legittimo affidamento nel dovere di buona fede oggettiva, ne evidenzia il carattere di norma-principio totalmente inespressa. Cfr. anche il commento di A. CERRI, *Di un'evidente lesione del principio di ragionevolezza ovvero dell'intollerabile contraddizione di un legislatore imprevedente in materia previdenziale*, in *Giur. Cost.* 1997, pp. 2131-2133). Con riferimento all'aggancio all'art. 3 Cost., parla infine di indicazione non univoca e comunque foriera di perplessità M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Milano, 2008, pp. 13-14.

<sup>13</sup> G. GRASSO, *Sul rilievo del principio del legittimo affidamento nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, in *www.sspa.it*, 2006, pp. 30 e ss.

Quale che sia la visione corretta nei confronti dell'aggancio costituzionale del principio in parola, quello che pare non dubitabile è invece che, come già sostenuto da autorevole dottrina, l'ampiezza del sindacato della Corte non dovrebbe risolversi in una lasca valutazione di ragionevolezza dell'intervento modificativo, bensì dovrebbe avere una struttura sostanzialmente bifasica. Una cosa è, in effetti, «la ragionevolezza parametrata sulla *causa efficiente* della legge (adeguatezza e congruenza della sua “motivazione”)», mentre altro si rivela «la ragionevolezza misurata sull'*esito* prodotto dalla legge medesima (accettabilità rispetto all'effetto frustrante le aspettative individuali maturate)»<sup>14</sup>. Ne segue, come acutamente sostenuto da Alessandro Pace, la radicale diversità tra un vaglio dell'intima ragionevolezza della riforma rispetto ad una valutazione dell'obiettivo perseguito dal legislatore alla luce della *ratio* a cui era improntata la disciplina del previgente assetto di interessi. In questa seconda ipotesi, «lo scrutinio di legittimità della *lex posterior* sarà ovviamente più stringente, in quanto questa viene sottoposta al sindacato di ragionevolezza non al fine di dimostrarne l'intima coerenza [...] bensì per evidenziare la non arbitrarietà delle ragioni di fatto e giuridiche poste alla base dell'intervento anzitempo modificativo dell'assetto regolatorio posto in essere dalla *lex anterior*»<sup>15</sup>.

Entrambi gli aspetti devono insomma costituire oggetto di analisi ogniqualvolta il giudice delle leggi si rapporta ad un intervento retrospettivamente lesivo delle posizioni giuridiche dei singoli. Il primo controllo rappresenta una declinazione del canone della ragionevolezza *sub specie* di verifica di razionalità della nuova disciplina (*i. e.* un modulo argomentativo che per «linee interne» confronta la finalità della disposizione con la disciplina in concreto adottata, nonché con il tessuto ordinamentale nel quale si innesta). Il secondo, invece, è una strategia argomentativa da impiegare nell'applicazione del principio di proporzionalità, inteso come meta-criterio che governa il bilanciamento tra principi costituzionali in conflitto<sup>16</sup>, per valutare il sacrificio imposto ai consociati che nutrivano un affidamento nella conservazione del trattamento giuridico previgente.

<sup>14</sup> Distinzione proposta da 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, p. 3646). Per un cattivo esempio in cui ciò non è avvenuto si veda la sent. Corte cost. n. 149 del 2017 con nota critica di M. TRIVELLIN, *La rilevanza dell'approfondimento del contesto in una modifica retrospettiva di agevolazioni fiscali*, in *Giur. Cost.*, 2017, pp. 1853 e ss.

<sup>15</sup> A. PACE, *Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lex posterior sibbene negli autovincoli della lex anterior*, in *Giur. Cost.*, 2012, spec. p. 3738.

<sup>16</sup> Si v. anche la sent. Corte cost. n. 56 del 2015 che conferma il passaggio da uno scrutinio di ragionevolezza ad uno scrutinio di proporzionalità dell'intervento legislativo *in pejus*, legando dunque la tutela delle posizioni del singolo ad

Tra le prime pronunce a separare i due profili, compare la sent. Corte cost. n. 216 del 2015<sup>17</sup> con la quale la prescrizione anticipata del diritto di conversione delle lire in euro viene dichiarata illegittima, al contempo, «*per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.*». Da una parte, si constata difatti che il «*necessario bilanciamento*» tra il perseguimento dell'interesse di realizzare risparmi di spesa sotteso al mutamento normativo e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una aspettativa consolidata risulta sproporzionato poiché «*nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento così radicale in danno ai possessori della vecchia valuta, ai quali era stato concesso un termine di ragionevole durata per convertirla nella nuova*» (4.2 cons. in dir.). Dall'altro lato, però, lo *jus superveniens* è financo viziato di intrinseca irragionevolezza, intesa come sua irrazionalità, dal momento che non si può ritenere che anticipare di tre mesi la scadenza originaria possa costituire un mezzo idoneo a perseguire la finalità, astrattamente meritoria allegata dal legislatore, di contrazione del debito pubblico. In molti casi come quello qui in esame, sono poi le stesse ordinanze di rimessione a dare conto di questo duplice piano di analisi: nella pronuncia *de qua* il giudice rimettente lamentava, difatti, sia l'irragionevolezza della riforma (è la già analizzata censura affrontata al punto 6 del cons. in dir.) che la lesione del legittimo affidamento (8 cons. in dir.).

Orbene, la Corte non ha sempre seguito questa impostazione, preferendo privilegiare in passato una diversa prospettiva, basata sul richiamo a figure sintomatiche di violazione, che le ha consentito di individuare o negare la lesione del legittimo affidamento già nello stadio della cd. «topografia del conflitto»<sup>18</sup>, ossia in una fase precedente ad una complessiva valutazione della disciplina *in pejus* e del suo impatto sulle aspettative pregresse dei consociati. Tra questi indici sintomatici si consideri, ad esempio, l'argomento del mancato consolidamento dell'affidamento (ad es. Corte cost. nn. 56 del 2015 e 250 del 2017) o della prevedibilità dell'intervento *in pejus* (ad es. Corte cost. n. 16 del

---

un canone di bilanciamento degli interessi e non a moduli argomentativi di razionalità-coerenza. Sul tema, in generale, F. F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Napoli, 2018, spec. pp. 170 e ss.

<sup>17</sup> Annotata da F. F. PAGANO, *Prescrizione anticipata del diritto di conversione delle lire in euro e salvaguardia del principio del legittimo affidamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, n. 6, pp. 2008 e ss.

<sup>18</sup> Fortunata espressione di R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 62 e ss., volta ad indicare la fase di mappatura degli interessi in campo e delle proprietà del caso rilevanti.

2017) che, sulla base di premesse teoriche invero a volte non sempre convincenti<sup>19</sup>, hanno consentito alla Corte di propendere per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale senza doversi realmente confrontare con l'impatto causato dall'intervento peggiorativo sul patrimonio giuridico del singolo.

Di simili tentazioni, a volte eccessivamente assolutorie nei confronti della discrezionalità del legislatore, non c'è invece traccia nella pronuncia *de qua*. Nel caso di specie la Corte ha preferito infatti avvalersi – ed è novità da salutare favorevolmente – dell'arsenale argomentativo offerto dal *test* di proporzionalità, all'interno del quale anche le valutazioni sopra richiamate hanno potuto trovare ospitalità, al fine di saggiare adeguatezza, necessità e proporzionalità in senso stretto della norma incriminata: «*Da questo punto di vista, nel caso in esame, la disposizione censurata provvede al contemperamento, nei limiti del possibile, tra due esigenze potenzialmente contrapposte: la considerazione del pregresso trattamento economico dei docenti ex SSEF, e la necessità di non determinare intollerabili disparità retributive tra tutti i docenti della rinnovata SNA. E non può certo ritenersi che il risultato di tale contemperamento trasmodi in un regolamento irrazionale*» (punto 8 del cons. in dir.).

In questa prospettiva cogliamo dunque uno dei primi aspetti di rilievo della pronuncia che ha preferito chiaramente distinguere tra l'intima ragionevolezza della rimodulazione del trattamento economico dei docenti *ex SSEF* (sicuramente realizzata stante la ragionevole scelta di agganciarne

---

<sup>19</sup> Quanto all'elemento del decorso del tempo, si concorda infatti con A. PACE, *Il fondamento del legittimo affidamento...*cit., spec. p. 3736, circa la sua ambiguità: «Un'affermazione siffatta evoca un contesto ordinamentale d'altri tempi, quando la vigenza delle *Chartae libertatum* e delle consuetudini aveva bisogno di periodiche conferme. Per contro, a partire dallo Statuto albertino nel nostro ordinamento costituzionale la legge è efficace dal momento della sua pubblicazione fino a quando non venga abrogata da un'altra legge». D'altro canto, basta prendere in considerazione la sent. n. 108 del 2016 per un eclatante *revirement* circa il rilievo del fattore temporale.

Con riferimento invece alla prevedibilità della modifica legislativa, è stato acutamente notato che in alcuni casi, come quello delle disposizioni incentivanti, si assiste in sede di motivazione ad un uso paradossalmente rovesciato dell'argomento: «una incentivazione, anche quando sia stata introdotta da una regolazione temporanea e dettata per un singolo 'periodo', viene percepita ragionevolmente dagli operatori come un 'segnale' forte e non equivoco d'invito a un investimento», sicché «la regolazione, in tali casi, è essa stessa fonte di affidamento. Il valore e le caratteristiche di questo 'segnale' vanno valutati non in funzione del solo profilo formale rappresentato dalla temporaneità del periodo di regolazione, ma anche in funzione delle caratteristiche obiettive dell'investimento» secondo A. TRAVI, *Considerazioni critiche sulla tutela dell'affidamento (con particolare riferimento alle incentivazioni ad attività economiche)*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2016, che commenta criticamente la sent. n. 16 del 2017 sugli incentivi al fotovoltaico in cui si ritiene, viceversa, che l'avvenuta rimodulazione «*non presenti gli asseriti caratteri di "imprevedibilità", risultando la stessa anzi, in qualche modo, preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la "stabilità" presa in considerazione dalle leggi istitutive degli incentivi al fotovoltaico, come caratteristica dell'intero sistema e non del singolo incentivo; oltre a costituire (nel quadro di un mercato "regolato" di settore, come quello di cui si discute) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa*».

la retribuzione a quanto percepito dalla categoria dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, che, richiamato quanto detto sopra, almeno parzialmente svolgono funzioni assimilabili a quelli dei docenti SSEF) e il diverso profilo della garanzia dell'affidamento maturato dai consociati in ordine alla stabilità della *lex anterior*, da contemperare con i diversi interessi perseguiti dal legislatore.

Simile sforzo di formalizzazione appare ancor più convincente se solo si considerano le caratteristiche dell'intervento censurato, ossia un provvedimento la cui finalità consisteva nell'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche dei docenti delle scuole di formazione e di razionalizzazione del sistema prima vigente delle scuole stesse. Si tratta in tutta evidenza di un terreno delicato perché è proprio in presenza di riforme complessive di un settore ordinamentale che si potrebbe cadere nella tentazione di ritenere il legittimo affidamento naturalmente recessivo per non incorrere in una insostenibile "ossificazione" dell'ordinamento, insensibile alle esigenze di rinnovamento e di ostacolo alle necessarie riforme di carattere sociale. La rottura con il passato è in fondo, potremmo dire, la ragion d'essere delle leggi di riforma e una frustrazione delle aspettative dei consociati potrebbe apparire essenziale, se non si vuole limitare in misura eccessiva la libertà di esercizio di indirizzo politico alla base del mutamento normativo<sup>20</sup>.

Ciononostante, anche in questo scenario, la prudente metodologia di governo della trasformazione presupposta dall'applicazione del principio del legittimo dell'affidamento non significa necessariamente la cristallizzazione dello *status quo ante*, ma impone unicamente di ponderare, attraverso un difficile calcolo decisionale, le ragioni della modifica normativa con l'opposto interesse alla conservazione della previgente disciplina<sup>21</sup>.

Allontanarsi da questa impostazione risulterebbe peraltro esiziale per la stabilità di altre leggi di favore (come, ad esempio, le leggi incentivo) che comportano esigenze rafforzate di conservazione del trattamento giuridico, dal momento che, per definizione, attribuiscono un vantaggio al cittadino per spingerlo a compiere un'azione che altrimenti non sarebbe posta in essere e che, a tal fine, presuppongono un impegno pubblico necessariamente duraturo lungo un certo orizzonte temporale. Il rischio che si corre in questi casi, invero, è che attraverso un lasco scrutinio di ragionevolezza non si riesca mai a compiere una valutazione della meritevolezza dell'aspettativa di conservazione del

---

<sup>20</sup> Sul punto, cfr. l'oramai classica riflessione di F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico*, cit., pp. 288 e ss., che invoca il necessario rispetto di esigenze di correttezza nel dialogo tra maggioranza ed opposizione.

<sup>21</sup> F. F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., spec. pp. 206 e ss.

trattamento di vantaggio, confinando l'operatività del legittimo affidamento alla sola situazione *rebus sic stantibus*. Tutt'al contrario è di palmare evidenza l'esigenza di una protezione rafforzata per questa tipologia di provvedimenti, dal momento che in presenza di una ipotetica «revoca» di una simile «promessa» fatta dal legislatore nella forma di una legge generale e astratta, la *reformatio in pejus* «si risolverebbe in un inganno a danno del soggetto privato, tanto più ingiusto, in quanto lo Stato avrebbe fatto ricorso al suo atto più impegnativo, la legge, per creare per il privato un vero e proprio trabocchetto»<sup>22</sup>.

Ne segue che, se non si vuole incorrere in una simile drastica e paradossale conclusione, si deve ritenere che la diversa scelta della Corte di procedere ad una ponderazione degli interessi sia, in generale, una impostazione ben più equilibrata perché permette di soppesare il sacrificio dei maturati affidamenti con l'importanza degli interessi di pregio costituzionale perseguiti dal legislatore.

Ebbene, anche con riferimento al caso di specie, si ha avuto coerentemente modo di leggere che «*la scelta legislativa di riferirsi alla retribuzione dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno per determinare il trattamento economico dei docenti della SNA, e perciò anche dei docenti ex SSEF, è, piuttosto, il risultato di un equilibrato contemperamento di interessi*» (punto 7 del cons. in dir.). Anche quando la Corte ha affermato che «*risulterebbe paradossale che la definitiva istituzione di un'unica scuola di formazione per la pubblica amministrazione centrale, perseguita nel segno della semplificazione e della razionalizzazione, debba, tutt'al contrario, risolversi nella rinnovata, puntuale, registrazione di differenze (originarie o sopravvenute che siano), con il rischio, oltretutto, di riprodurre, all'interno stesso della nuova disciplina dei docenti della SNA, irragionevoli disparità di status e di trattamento*» (punto 6 cons. in dir.) ha operato dunque, sotto l'aspetto diacronico, una valutazione di proporzionalità dell'incisione dell'aspettativa di conservazione del trattamento giuridico e non un mero scrutinio di ragionevolezza del disegno riformatore. La conclusione è corretta se solo si ragiona sul fatto che, di per sé, ossia in assenza di diversi e ulteriori interessi di rilievo costituzionale da proteggere, il rispetto del legittimo affidamento potrebbe anche richiedere un trattamento differenziato dei consociati nella prospettiva

---

<sup>22</sup> G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, p. 139.

temporale, fino al punto di dover ritenere necessario la conservazione del vecchio assetto normativo, almeno per una fase transitoria di passaggio da un regime regolativo all'altro<sup>23</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

Declinare la tutela dell'affidamento sotto forma di controllo di ragionevolezza dell'intervenuta *reformatio in pejus*, come già avvenuto in passato, rischia di condannare il principio ad un'ontologica cedevolezza. Diverso invece è valutare l'obiettivo perseguito dal legislatore alla luce della *ratio* a cui era improntata la disciplina del previgente assetto di interessi<sup>24</sup>.

Così ragionando, è l'analisi della storia della normativa a giocare un ruolo essenziale perché costituente il criterio sulla cui base valutare la pretesa di stabilità della normativa (o, al contrario, la prevedibilità della sua modifica. Cfr. Corte cost. sent. n. 302 del 2010), nonché la finalità a cui essa è strumentale (elemento essenziale qualora si tratti di un obiettivo costituzionalmente raccomandato). È in rapporto a questi elementi che andrebbe in definitiva a valutarsi il "peso" della ragionevole fiducia del cittadino nel mantenimento di un trattamento giuridico, da bilanciarsi con le finalità perseguite dal legislatore con l'intervento *in pejus*.

Nella pronuncia qui commentata l'aspetto citato si è rivelato particolarmente dirimente, dal momento che la Corte ha potuto far leva sul rilievo che la *lex posterior* fosse intervenuta a conclusione di una complessa vicenda normativa, nella quale il previgente d.l. n. 97 del 2008, volto a sanare una situazione di dubbia costituzionalità, aveva già previsto un trattamento giuridico sostanzialmente di portata transitoria (cfr. 3.4 – 3.6 cons. in dir.). Come si è già avuto modo di accennare, si legge infatti nella pronuncia che «*in vista del riordino complessivo delle scuole di formazione della pubblica amministrazione, il ruolo dei professori ordinari della SSEF [veniva] soppresso, e al contempo [veniva] per gli stessi istituito un ruolo ad esaurimento, di cui la stessa*

---

<sup>23</sup> D'altro canto, è la stessa Corte a ritenere possibile una differenziazione tra i comuni destinatari dello *jus superveniens* in base all'impatto cagionato dall'intervento *in pejus*. Si v. la sent. Corte cost. n. 236 del 2009 il cui scrutinio approda ad esiti divergenti in base al fatto che il professore fuori ruolo risultasse o meno già in servizio.

Si consideri inoltre la recente sentenza Corte cost. n. 148 del 2017 che ha ritenuto inammissibile la *q.l.c.* poiché il necessario rispetto del legittimo affidamento non consente al giudice delle leggi di addivenire alla richiesta manipolazione della norma censurata, nonostante la sussistenza di una irragionevole disparità di trattamento invocata nell'ordinanza di rimessione.

<sup>24</sup> A. PACE, *Il fondamento del legittimo affidamento...*cit., p. 3738.

*SSEF poteva avvalersi per i successivi tre anni, eventualmente rinnovabili», accompagnato dalla possibilità di optare per il precedente status giuridico «attraverso l'esercizio di un diritto di opzione, da esercitarsi in senso inverso, cioè in vista del rientro nelle amministrazioni di provenienza».*

Non solo. L'esito della valutazione di proporzionalità è apparso altresì segnato dal rilievo risolutivo che il previgente trattamento giuridico-economico fosse definibile alla stregua di «una trascorsa condizione di privilegio» (punto 7 cons. in dir.). Il bilanciamento tra l'affidamento maturato dai consociati e le ragioni che hanno indotto il legislatore a modificare la disciplina previgente dipende, infatti, anche dal carattere «eccezionale» di quest'ultima, *i. e.* dalla considerazione che la *lex anterior* sia considerabile alla stregua di un intervento iniquo *ab origine*. Si tratta di un innovativo orientamento inaugurato dalla Corte, in materia di trattamenti di particolare favore, con la sent. n. 108 del 2019<sup>25</sup> (ove si afferma che l'intervento peggiorativo «*deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso su cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dall'ordinario*») e successivamente ripreso nella pronuncia. n. 240 del 2019<sup>26</sup> che ha a sua volta precisato che «*l'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento*» (5.3 cons. in dir.).

L'esito della valutazione dell'incisione realizzata dall'intervento *in pejus* dipende oggi insomma anche dall'«eccezionalità» dell'intervento legislativo previgente che viene ad assumere un significato particolarmente dirompente nella giurisprudenza costituzionale ai fini dell'apprezzamento della consistenza del sacrificio imposto in termini di lesione dell'affidamento. Non diversamente, nel caso qui annotato, le coordinate complessive della disciplina pregressa, ritenuta «*di assoluto favore*» nei confronti dei docenti *ex SSEF*, hanno consentito alla Corte di ritenere la garanzia dell'affidamento recessiva rispetto agli altri interessi in campo, valutando la legge censurata alla stregua di una riforma sostanzialmente riparatoria di una pregressa

---

<sup>25</sup> Commentata da F. F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, in *Giur. it.*, 2019, p. 2243, che riporta la novità affermando che «non si può non registrare come il giudice delle leggi paia ammettere la compressione di un eventuale affidamento del privato alla luce dell'oggetto sul quale incide l'intervento del legislatore regionale, ossia, come già detto, una previsione di vantaggio assolutamente eccezionale».

<sup>26</sup> Si vedano sul punto le osservazioni di F. F. PAGANO, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, pp. 264 e ss.



diseguaglianza. Si chiude così il cerchio rispetto alla questione del trattamento economico-giuridico della docenza SSEF *supra* menzionata.

Un simile modo di ragionare pare maggiormente corretto, poiché complessivamente rispettoso del significato autentico del principio di legittimo affidamento. Al di là dei settori presidiati da una puntuale disciplina costituzionale, ove sembra preferibile discorrere di suoi profili di lesione<sup>27</sup>, questi è infatti volto a tutelare l'affidabilità nella conservazione dei rapporti giuridici come riflesso della "fiducia" su cui si regge la convivenza sociale<sup>28</sup>. Una fiducia che, nel caso di specie, non poteva certo dirsi violata alla luce dell'analisi dell'evoluzione normativa.

---

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività*, cit., pp. 1838-1839.

<sup>28</sup> A. TRAVI, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Diritto Pubblico*, 2018, 1, spec. p. 124, descrive il legittimo affidamento come l'espressione di «un modello culturale più avanzato, costituito da una nuova concezione di "cittadinanza"» e, da una prospettiva leggermente diversa, S. SPUNTARELLI, *La buona fede quale parametro di giudizio per la tutela del legittimo affidamento*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 181, ritiene che «il fondamento logico della tutela delle aspettative» consista nel valutare se «nel giudizio di ponderazione degli interessi, il legislatore abbia rispettato il canone di correttezza».