



DARIO MARTIRE\*

## IL DIFFERIMENTO DELLA RIFORMA CARTABIA ALLA CONSULTA. PROFILI CRITICI DELL'ORDINANZA DI RIMSSIONE DEL TRIBUNALE DI SIENA\*\*

**Abstract [It]:** Il presente contributo analizza criticamente il contenuto dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Siena con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162. A partire da una disamina delle argomentazioni sostenute dal giudice rimettente, l'Autore riflette sui temi dell'abuso della decretazione d'urgenza (in uno con la relativa giurisprudenza costituzionale), della vigenza degli atti normativi, nonché sul principio di non ultrattività e vigenza della norma.

**Abstract [En]:** This paper critically analyzes the ordinance of the Ordinary Court of Siena by which the question of constitutional legitimacy was raised in regard to Article 6 of Law-Decree No. 162 of October 31, 2022. Starting with an examination of the arguments made by the remitting judge, the author reflects on the issues of the abuse of the urgency decrees (in one with the relevant constitutional jurisprudence) and the vigor of regulatory acts and norms.

**Parole chiave:** decreto-legge, ordinanza, riforma Cartabia, *vacatio legis*, giudizio di legittimità costituzionale.

**Keywords:** law-decree, ordinance, Cartabia reform, *vacatio legis*, constitutional review.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 3. Pubblicazione e vigenza degli atti normativi. – 4. Principio di non ultrattività e vigenza della norma

\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Premessa

Il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), primo atto della nuova legislatura in materia penale, entrato in vigore il 31 ottobre 2022, convertito, con modificazioni, con legge 30 dicembre 2022, n. 199, è stato da subito oggetto di un vivace dibattito tanto sul piano politico quanto su quello giuridico<sup>1</sup>.

L'attenzione mediatica, a dir il vero, si è incentrata in particolar modo sull'art. 5 ("Norme in materia di occupazioni abusive e organizzazioni di raduni illegali"), che ha introdotto, come è noto, una nuova fattispecie penale, l'art. 434-bis c.p. rubricato "Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica". Da più parti (costituzionalisti, penalisti, avvocati) si sono immediatamente avanzate critiche per una fattispecie ritenuta in contrasto con la libertà di riunione garantita dall'art. 17 della Costituzione, nonché con quanto prescritto dalla stessa a proposito della proporzionalità della pena rispetto al bene giuridico da tutelare e della sua necessaria tassatività e determinatezza; in estrema sintesi, una netta condanna per un reato considerato «simbolico, vago e sproporzionato»<sup>2</sup>.

Inoltre, con un comunicato del 4 novembre 2022, il Consiglio direttivo dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale ha immediatamente manifestato preoccupazione per il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia penale, denunciando plurimi e preoccupanti profili di legittimità costituzionale, nel merito e nel metodo<sup>3</sup>. Qualche giorno prima, infine, l'associazione Magistratura Democratica, con un comunicato del 1° novembre 2022, aveva affermato che «Se questo è il biglietto da visita del nuovo esecutivo in materia penale, ci aspetta una lunga stagione di resistenza costituzionale»<sup>4</sup>.

Eventuali questioni di legittimità costituzionale relative al decreto in esame erano, dunque, a dir poco attese. Eppure, evidentemente per ragioni di carattere processuale, legate alla necessaria sussistenza della rilevanza, la prima questione sollevata non ha avuto ad oggetto la norma "anti rave", bensì l'art. 6, che ha inserito, dopo l'art. 99 del d.lgs. 10 ottobre

<sup>1</sup> V. M. AINIS, *Repubblica*, 5 novembre 2022, secondo cui «Nel caso del decreto rave, ai molti dubbi d'illegittimità costituzionale avanzati dai giuristi per i suoi contenuti, si somma perciò - sormontandoli e assorbendoli - un vizio d'ordine formale. Non solo per come è scritta la norma, bensì per dove è scritta, per il veicolo normativo impiegato per proporla. Giacché il diritto è forma, è procedura. E la forma - diceva Calamandrei - è garanzia di libertà»: un decreto-legge dunque disomogeneo e privo del requisito della straordinaria urgenza e necessità. Per tali motivi, sostiene, «C'è un'altra cosa, però, che dovrebbero capire i senatori, ora impegnati a migliorare (o peggiorare) il testo del decreto: lasciate perdere, è tempo sprecato. Quel decreto non può passare indenne dalla mannaia della Consulta, tanto vale abbandonarlo al suo destino». V. anche G. GIOIA, A.R. SALERNO, *Rave e diritto penale*, in *Mondoperaio*, 11/12 del 2022.

<sup>2</sup> Il virgolettato è di V. MANES. Le critiche al decreto c.d. "anti rave" contenute nell'articolo di *Repubblica* del 2 novembre 2022 sono di G.M. FLICK, G. AZZARITI, E. DOLCINI, G.D. CAIAZZA, M. LAFORGIA.

<sup>3</sup> In *www.aipdp.it*, a firma dei Prof. M. PELISSERO, G. BALBI, L. FOFFANI, A. GARGANI, V. MANES, E. MEZZETTI E R. SICURELLA.

<sup>4</sup> In *www.magistraturademocratica.it/articolo/una-pericolosa-truffa-delle-etichette*.

2022, n. 150, l'art. 99-bis ("Entrata in vigore"), stabilendo che "Il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022", in luogo dell'originario 1° novembre 2022<sup>5</sup>.

Il Tribunale ordinario di Siena (Sezione penale in composizione monocratica) ha infatti dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del suddetto decreto-legge, in riferimento agli articoli 73, terzo comma, e 77, secondo comma, nonché al coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 7, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Il giudice a quo ha articolato la questione di legittimità costituzionale su tre diversi piani, legati tra loro da un rapporto di pregiudizialità logica: violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., per difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, desunto «dall'assenza di un'unitaria finalizzazione delle eterogenee norme in esso raccolte e, quindi, di una complessiva ratio giustificativa del medesimo»<sup>6</sup>. In secondo luogo, violazione dell'articolo 73, terzo comma, Cost., nella misura in cui, introducendo un diverso termine di entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150 ("Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"), si andrebbe ad interferire sulla disciplina, di rango costituzionale, relativa alla formazione delle leggi e degli atti ad esse equiparati (fase integrativa dell'efficacia), benché «la norma interferente sia concretamente inidonea ad operare valide deroghe a disposizioni della Costituzione, essendo contenuta in un atto avente rango e valore di legge»<sup>7</sup>.

Infine, non conformità agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in quanto, stabilendo il diverso termine di entrata in vigore del richiamato decreto legislativo, sarebbe di ostacolo all'applicazione delle modifiche mitigatrici disposte all'art. 2, primo comma, lettere e) ed n) del citato d.lgs., «precludendo così il riconoscimento di già maturate fattispecie estintive della punibilità, in evidente assenza di sufficienti ragioni che possano giustificare il diverso e più deteriore trattamento penale che consegue alla vigenza della censurata disposizione»<sup>8</sup>.

Il giudizio aveva ad oggetto l'accertamento di due diverse fattispecie penali, l'art. 610 c.p. ("Violenza privata") e 635 c.p. ("Danneggiamento"), accomunate dal relativo regime di procedibilità: in entrambi i casi, infatti, l'esercizio dell'azione penale non era condizionato alla previa richiesta di punizione da parte della persona offesa.

Nelle more del procedimento è tuttavia intervenuto il suddetto d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, i cui articoli 2 e 3, ampliando il novero dei reati procedibili a querela, ricomprendendovi

<sup>5</sup> Il decreto legislativo in questione è stato emanato da parte del Presidente della Repubblica in data 10 ottobre 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 2022 e, dunque, sarebbe dovuto entrare in vigore, decorsi i 15 giorni di *vacatio legis*, in data 1° novembre 2022.

<sup>6</sup> Cfr. il punto 7.3. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>7</sup> Cfr. il punto 7.4. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>8</sup> Cfr. il punto 7.5. dell'ordinanza di rimessione.

quelli poc'anzi richiamati<sup>9</sup>, hanno introdotto una normativa più favorevole al reo, con conseguente applicazione del principio di retroattività della stessa<sup>10</sup>.

Se non fosse intervenuto il decreto-legge n. 162 del 2022, a far data dal 1° novembre 2022 l'entrata in vigore dei più favorevoli mutamenti in punto di procedibilità dell'azione penale avrebbero infatti imposto al giudice a quo l'adozione di una sentenza di non doversi procedere ai sensi dell'art. 531 c.p.p., per intervenuta estinzione di entrambi i reati ascritti all'imputato.

Il nuovo comma 99-bis, introdotto dall'art. 6 del citato decreto-legge, posticipando l'entrata in vigore delle modifiche più favorevoli, ha impedito tali effetti<sup>11</sup>, rendendo la questione di legittimità costituzionale rilevante e, secondo la prospettiva adottata dal giudice a quo, non manifestamente infondata per ragioni di carattere formale (artt. 73, terzo comma, e 77, secondo comma, Cost.), e sostanziale (artt. 3 e 117, primo comma, Cost.).

## 2. Omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Seguendo l'ordine logico prospettato dal giudice a quo, la prima questione attiene allora alla asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., per la «palese carenza di quei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che, secondo il Giudice delle leggi, delimitano “l'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste” della decretazione d'urgenza (...); ambito, quindi, fuori dal quale non può legittimamente procedersi, da parte del Governo, all'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge»<sup>12</sup>.

Il giudice a quo, dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale in relazione al sindacato sui presupposti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost., nonché sulla necessaria omogeneità del contenuto del decreto e della legge di conversione, ritiene sussistente «tanto la palese eterogeneità delle norme raccolte nel decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, quanto – e soprattutto – l'assoluta impossibilità di individuare una complessiva ratio ed un'unitaria finalità dell'intero provvedimento decretizio, che sia in grado di abbracciare tutte le eterogenee norme in esso raccolte, tra le stesse non

<sup>9</sup> Si tratta dei delitti previsti dagli artt. 582, 590-bis, 605, 610, 614, 624, 634 e 635 c.p. e delle contravvenzioni previste dagli artt. 659 e 660 c.p.

<sup>10</sup> È oramai pacifico in giurisprudenza che i principi riconducibili all'articolo 2, secondo comma, c.p., siano applicabili anche alle disposizioni che stabiliscono il regime di procedibilità della fattispecie penale. Cfr., tra le tante, Cass. pen. Sez. 2, Sentenza n. 21700 del 17/04/2019, Sibia, Rv. 276651, punto 3 del *considerato in diritto*, richiamata anche nell'ordinanza in commento.

<sup>11</sup> Ad avviso del giudice *a quo* non era peraltro possibile procedere con una pronuncia assolutoria nel merito, da adottare ai sensi del secondo comma dell'articolo 129 c.p.p. (“Obbligo della immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità”), nei casi in cui dagli atti risulti evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato.

<sup>12</sup> Cfr. il punto 4.1. dell'ordinanza di rimessione.

ravvisandosi alcuna coerenza, né dal punto di vista oggettivo-materiale, né dal punto di vista finalistico-funzionale»<sup>13</sup>.

Consapevole della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di decreti-legge c.d. omnibus, il giudice remittente ripercorre minuziosamente i requisiti dalla stessa indicati per ritenerli conformi a Costituzione, per poi concludere, evidentemente, per la non sussistenza nel caso di specie. Il riferimento è ovviamente alla recente sentenza n. 8 del 2022, in cui la Corte ha messo a fuoco i profili relativi alla omogeneità dei decreti-legge già affermati in passato, sostenendo che «Il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., resta, dunque, collegato ad una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione»<sup>14</sup>.

Il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, ad avviso del giudice a quo, rientra certamente in tale categoria, ricomprendendo, al proprio interno, norme manifestamente eterogenee, dal punto di vista oggettivo-materiale, nonché da quello finalistico-funzionale: composto di nove articoli, due dei quali dedicati alla clausola di invarianza finanziaria (art. 8) e all'entrata in vigore (art. 9), prevede infatti norme in materia di benefici penitenziari nei confronti di detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, di entrata in vigore di una riforma penalistica e processual-penalistica, di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2 e di prevenzione e contrasti ai raduni illegali<sup>15</sup>.

Semberebbe dunque arduo non concordare con il giudice a quo quando sostiene che «Quanto al profilo oggettivo-materiale, pertanto, non vi è dubbio alcuno che l'intervento normativo in questione non sia affatto riconducibile ad una matrice unitaria: altro è infatti intervenire in materia di profilassi sanitaria, di emergenza pandemica e di tutela della salute pubblica, altro è invece provvedere in materia penale, incidendo così sui fondamentali diritti di libertà delle persone. (...) Ma la palese eterogeneità delle norme incluse nel decreto-legge in esame si coglie, soprattutto, dal punto di vista finalistico-funzionale, in nessun caso potendosi sostenere che i quattro interventi normativi sopra già enumerati

<sup>13</sup> Cfr. il punto 4.14. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>14</sup> Cfr. tra le altre, le sentt. nn. 149 del 2020, 137 del 2018, 170 del 2017, 244 del 2016, 22 del 2012, su cui si tornerà *infra*.

<sup>15</sup> Al tempo stesso, tuttavia, il decreto-legge specifica i requisiti di straordinaria necessità e urgenza, individuandoli rispettivamente nei motivi rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore per l'adozione di una nuova regolamentazione al fine di ricondurre l'istituto a conformità con la Costituzione e in vista dell'udienza dell'8 novembre 2022; nella prevenzione e nel contrasto del fenomeno dei raduni dai quali possa derivare un pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica incolumità o la salute pubblica; nel consentire una più razionale programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma; infine, tenuto conto dell'andamento della situazione epidemiologica, nella necessità di riavviare un progressivo ritorno alla normalità nell'attuale fase post pandemica e di far fronte alla preoccupante carenza degli esercenti le professioni sanitarie.

siano riconducibili ad un'unica "traiettoria finalistica portante" (...), né che gli stessi possano ritenersi in rapporto, tra loro, di congruenza funzionale. In altri termini, nel citato provvedimento provvisorio con forza di legge non è dato rinvenire alcuna unitaria finalizzazione delle eterogenee norme in esso raccolte, né può individuarsi una vera e propria omogeneità di scopo»<sup>16</sup>.

Trattandosi di un decreto-legge chiaramente eterogeneo, anche se provvisto di autonomi presupposti di straordinaria necessità e urgenza, il suo esame, nonché l'analisi delle relazioni illustrativa e tecnica che ne accompagnano il disegno di legge di conversione in legge, ad avviso del giudice a quo, «conforta e conferma la presenza di norme a tal punto tra loro eterogenee, quanto ad oggetto e finalità, da non potersi ricavare una finalizzazione unitaria delle stesse, né una complessiva ratio che giustifichi la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere, così risultando violata la previsione di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione»<sup>17</sup>.

Eppure, almeno fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, il ragionamento e le conclusioni seguiti dal giudice remittente non potevano dirsi scontati, posto che nelle due note sentenze n. 171 del 2007 e 128 del 2008, il giudice costituzionale, dopo aver ribadito la possibilità di sindacare i requisiti di straordinarietà del caso di necessità e urgenza (secondo quanto sostenuto nella sent. n. 29 del 1995) affermava altresì che «La Corte tuttavia (...) è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto. L'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie – ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza – se da un lato, come si è detto, evidenzia il carattere singolare di detto potere rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare, dall'altro, però, comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi»<sup>18</sup>.

Nel caso di specie, come è noto, nulla risultava, né dal preambolo né dal contenuto degli articoli, che avesse attinenza con la norma oggetto di impugnazione, da considerarsi, dunque, evidentemente estranea rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui era inserita. Un contenuto principale del decreto, per un verso, e una norma, quella oggetto di impugnazione, che, al contrario, nulla aveva a che fare con esso, per l'altro, consentivano alla Corte di affermare che «l'utilizzazione del decreto-legge – e

<sup>16</sup> Cfr. il punto 4.15.2. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>17</sup> Cfr. il punto 4.22. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>18</sup> Cfr. il punto 4 del *Considerato in diritto*.

l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta»<sup>19</sup>.

Quanto detto si legava, tuttavia, a quanto affermato nella precedente sentenza n. 29 del 1995, ove il presupposto di straordinaria necessità e urgenza veniva a costituire un requisito di validità costituzionale del decreto-legge, mentre l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configurava tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione; un vizio, quello di “evidente mancanza” dei presupposti, «“evidente” e non “semplice” perché la Corte non vuole (non può) sovrapporsi al giudizio di tipo politico svolto dalle Camere in sede di conversione»<sup>20</sup>.

È solo con la sentenza n. 22 del 2012 che l'omogeneità cessa di rappresentare il veicolo attraverso cui sindacare un requisito, denso sì di politicità, ma espressamente previsto dalla Costituzione, per assumere, dunque, autonomia concettuale e divenire autonomo parametro di legittimità costituzionale. Cambio di paradigma che assume ancor più importanza alla luce del fatto che il giudice a quo, nel caso in esame, solleva la questione della non omogeneità del decreto come argomento per sostenere la insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Nella decisione la Corte afferma che «Il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale. L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge “deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo” – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento»<sup>21</sup>.

Se, di conseguenza, i cosiddetti decreti “milleproroghe” possono salvarsi in quanto provvisti di ratio unitaria, per converso, «ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di

<sup>19</sup> Cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto*. La sent. n. 128 del 2008 è in sostanziale continuità.

<sup>20</sup> F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, 148.

<sup>21</sup> Cfr. il punto 3.3. del *Considerato in diritto*.

necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati», risultando invece in contrasto con l'art. 77 Cost. «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»<sup>22</sup>.

La dottrina più attenta aveva sin da subito rilevato il cambio di passo rispetto alla precedente giurisprudenza, poiché «per quanto attiene al decreto-legge, la Corte richiama le precedenti sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 ma in realtà se ne discosta profondamente. Infatti, le citate sentenze consideravano la non omogeneità del contenuto del decreto-legge un indice - con altre parole, un indizio e non una prova - della possibile insussistenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza e, sulla base di tale premessa, analizzavano poi le singole disposizioni - o gruppi di disposizioni - tra loro disomogenee per accertare la mancanza o la presenza di quel requisito. La sentenza n. 22, invece, ritiene tout court illegittimo il decreto-legge qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità. Vincolo che la Corte ritiene implicitamente previsto dall'art. 77 Cost. ed esplicitato dall'art. 15, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400»<sup>23</sup>.

La svolta così intrapresa, concludeva, «non appare convincente poiché i requisiti espressamente stabiliti dall'art. 77 sono soltanto quelli della esistenza di una situazione di straordinaria necessità ed urgenza e della provvisorietà del decreto-legge, tassativamente fissata in sessanta giorni. Ulteriori interpretazioni dell'art. 77 volte ad allargare la sfera dei suddetti requisiti sembrano una forzatura»<sup>24</sup>.

La contemplazione, da parte dell'art. 77 Cost., del requisito della omogeneità non era dunque pacifica. Gli stessi giudici costituzionali, come è stato correttamente affermato, avevano «una certa, più che comprensibile, ritrosia a pronunciarsi sulla omogeneità o disomogeneità delle norme contenute in un decreto-legge, soprattutto quando ciò accade ad anni di distanza dalla loro entrata in vigore. I vizi formali delle leggi e degli atti con forza di legge, diversamente da quelli materiali, diventano progressivamente più deboli con il trascorrere del tempo, mentre man mano si aggravano gli effetti che una loro rilevazione da parte della Corte costituzionale comporta»<sup>25</sup>. Tale difficoltà spiegava peraltro la giurisprudenza costituzionale che considerava quella contenuta nell'art. 15 della l. n. 400 del 1988, a proposito della omogeneità dei decreti-legge, una previsione «indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale»<sup>26</sup>, nonché un requisito opportunamente previsto ma non costituzionalmente imposto<sup>27</sup>.

La difficoltà della Corte si sono manifestate anche dopo il 2012. Nella recente sentenza n. 8 del 2022, sopra richiamata, la Corte afferma, con disinvoltura, che il suo sindacato, al fine di evitare la sovrapposizione con la valutazione politica del Governo e delle Camere

<sup>22</sup> Cfr. il punto 3.4. del *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consulta online*, 2012, 1.

<sup>24</sup> S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, cit., 1-2, corsivi nostri.

<sup>25</sup> N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, *Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, 85.

<sup>26</sup> Cfr. la sentenza n. 391 del 1995, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>27</sup> Cfr. la sentenza n. 196 del 2004, punto 18 del *Considerato in diritto*.

(in sede di conversione) «resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di “mancanza evidente” dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione. (...) Per i decreti-legge ab origine a contenuto plurimo, quel che rileva è dunque il profilo teleologico, ossia l’osservanza della ratio dominante l’intervento normativo d’urgenza»<sup>28</sup> e, inoltre, con particolare riferimento alla omogeneità, requisito che deve sussistere sin dalla origine del decreto-legge, che il giudizio «resta, peraltro, circoscritto ai casi in cui la rottura del nesso tra la situazione di necessità ed urgenza che il Governo mira a fronteggiare e la singola disposizione del decreto-legge risulti evidente, così da connotare quest’ultima come totalmente “estranea” o addirittura “intrusa”, analogamente a quanto avviene con riguardo alle norme aggiunte dalla legge di conversione»<sup>29</sup>.

Sembrirebbe che la Corte, nonostante il cambio di paradigma, voglia creare un ponte con la sua giurisprudenza precedente al 2012. Un sindacato, dunque, consapevole delle difficoltà ancorate alla politicità dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, che utilizza l’eterogeneità quale sintomo della loro evidente mancanza (salvo, dunque, nonostante la eterogeneità, la possibile sussistenza dei presupposti), contrapposto ad un altro sindacato che, più che altro quando ha ad oggetto le relative leggi di conversione, prescinde da tali passaggi e giudica autonomamente la omogeneità in quanto vizio di legittimità costituzionale.

Il richiamo, contenuto nella sent. 8 del 2022, alla evidente mancanza anche con riferimento a tale ultimo profilo, sembra voler ricollocare la Corte in una posizione di self-restraint, maggiormente ancorata a parametri oggettivi. A ciò si lega, peraltro, anche la maggior facilità con cui è possibile individuare la norma “intrusa”, operazione che, al contrario, risulta alquanto complessa nel momento in cui, come nel caso di specie, i presupposti sono tanti e il decreto è privo di un contenuto oggettivamente prevalente.

L’evidente mancanza connota infatti la notevole difficoltà della Corte costituzionale di intervenire in un campo dominato dalla politica<sup>30</sup> e l’utilizzo di uno strumento come quello della omogeneità, che è (o, come vedremo, dovrebbe essere) parametro oggettivo, le consente di interferirvi senza che possa essere accusata di politicizzazione. Tuttavia, occorre poi procedere caso per caso, individuando limiti e arrivando sino ai confini del possibile intervento del giudice costituzionale, ove si pone la questione relativa alla possibile sussistenza di un caso di straordinaria necessità e urgenza anche qualora il decreto non si presenti omogeneo; o, per dirla in altri termini, al caso in cui il decreto funga da mero contenitore di diversi e plurimi presupposti di straordinaria necessità e urgenza, ma tutti (o parte di essi) realmente sussistenti e, pertanto, l’eventuale violazione della omogeneità possa

<sup>28</sup> Cfr. il punto 6.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>29</sup> Cfr. ancora il punto 6.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Come è noto, in dottrina si è in passato sostenuto che l’urgente necessità del provvedere e la connessa straordinarietà delle circostanze che la determinano siano elementi da intendere soggettivamente, secondo la valutazione e l’apprezzamento del Governo, in relazione alla realizzazione del suo programma e allo svolgimento dell’indirizzo politico; v. C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962. Tesi oramai superata sia in dottrina, ove «sembra preferibile l’idea secondo la quale il Governo è sì il primo giudice della urgenza e della necessità del provvedere, ma l’urgenza e necessità del provvedimento, *ut sic*, potrà essere valutata da altri soggetti od organi», sia, come si è detto, a partire dalla sent. 29 del 1995, in giurisprudenza. Cfr. F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 146.

ridursi a mera forma senza sostanza, in quanto l'alternativa costituzionalmente compatibile sarebbe rappresentata da tanti decreti quanti siano i diversi presupposti.

La dottrina e la giurisprudenza della Corte sembrano propendere per una risposta negativa. Si è detto, infatti, sulla base di quanto affermato nella sent. 22 del 2012, che «un unico decreto-legge non può provvedere a diversi casi straordinari, pena la sua illegittimità: illegittimità che, a rigore, dovrebbe colpire l'atto in quanto tale, poiché non potrebbe certo essere la Corte costituzionale a scegliere quale, tra le discipline approntate per i diversi casi straordinari, salvare dalla declaratoria di incostituzionalità»<sup>31</sup>.

Il problema della omogeneità quale parametro autonomo di incostituzionalità è tutto qui: occorre cioè interrogarsi anzitutto sulla possibilità di desumerlo dall'art. 77 della Costituzione e in secondo luogo, una volta data risposta positiva, sulla concreta possibilità di individuare, attraverso parametri rigorosamente oggettivi, la norma estranea rispetto al contenuto necessariamente puntuale del decreto.

Partendo dal primo profilo, stando ad un'interpretazione letterale dell'art. 77 Cost., al suo riferirsi a “provvedimenti” provvisori con forza di legge, si dovrebbe ritenere che il decreto-legge sia un atto meramente provvedimentale, contenente, dunque, solo prescrizioni a carattere puntuale e concreto<sup>32</sup>. In tal modo, tuttavia, come è stato detto, tale requisito sarebbe «il più violato dalla prassi costituzionale, che conosce stabilmente decreti-legge recanti norme generali, astratte e ripetibili»<sup>33</sup>. D'altra parte, infatti, la dottrina ha ritenuto che i decreti-legge possano «ben contenere – e di regola contengono – vere e proprie prescrizioni ripetibili proprio in quanto (...) “concorrono” con la legge». I decreti-legge sarebbero, dunque, contraddistinti non dalla individualità, concretezza o irripetibilità, bensì dalla omogeneità sostanziale dell'oggetto, ossia dalla puntualità<sup>34</sup>.

Si tratterebbe, dunque, di un recupero della provvedimentalità del decreto-legge in chiave di omogeneità del suo contenuto. Una speculazione teorica, tuttavia, priva delle argomentazioni necessarie per essere sostenuta, poiché se da un lato il riferimento alla provvedimentalità viene abilmente superato in vista del riconoscimento, a tali decreti, della forza di legge e, dunque, della capacità di prevedere disposizioni generali ed astratte, non si comprenderebbe, dall'altro, sulla base di quale argomento logico la stessa possa – e debba – essere recuperata al fine di ritenere necessaria la sua omogeneità di contenuto. Delle due l'una: o il decreto-legge è mero provvedimento che deve recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo<sup>35</sup>, in quanto atto

<sup>31</sup> D. CHINNI, *La probatio diabolica della “evidente mancanza” dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2/2020, 17, corsivi nostri.

<sup>32</sup> A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1988, C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018, 1 ss. e ID., *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2022, 228 ss.

<sup>33</sup> A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1519.

<sup>34</sup> F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 150.

<sup>35</sup> Come aveva espressamente previsto il disegno di legge di revisione costituzionale del 2016 recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”.

di natura provvedimentale rivestito eccezionalmente della forza di legge, privo, tuttavia, della capacità di prevedere disposizioni generali ed astratte, o, al contrario, il richiamo alla nozione di “provvedimenti” sembra debba essere considerato come atecnico; si tratterebbe, pertanto, di atti con forza di legge che possiedono, qualora sussistano gli altri requisiti costituzionalmente previsti, la capacità di concorrere con la legge stessa.

In tale prospettiva, sarebbe solo il presupposto di straordinaria necessità ed urgenza a dover sussistere, mentre l’omogeneità potrebbe costituire, al più, secondo quanto previsto dalla stessa giurisprudenza antecedente al 2012, un sintomo della sua evidente mancanza, ma non un requisito autonomo in grado di inficiare l’atto.

Il modello disegnato dalla Costituzione, a dire il vero, sarebbe incentrato sul legame tra decreto-legge e specifico presupposto emergenziale, con la conseguenza che, a rigore, il decreto debba essere un provvedimento concreto. Tuttavia, è la stessa Corte costituzionale a non attribuire tali caratteristiche all’atto. Emblematica, da tale punto di vista, è la giurisprudenza in tema di decreti-legge provvedimento (che dovrebbero, in teoria, costituire la regola), in cui la Corte argomenta sostenendo la coerenza delle disposizioni censurate con il quadro costituzionale e dimostrando come, nei vari casi, il rischio di arbitrio insito nelle leggi provvedimento non si sia, invece, in tali propositi realizzato. La Corte, in altri termini, non distingue (o non distingue più) tra leggi provvedimento (eccezione) e decreti-legge provvedimento (regola), ritenendoli due profili identici della stessa questione, ossia due medesime eccezioni al sistema previsto dalla Costituzione<sup>36</sup>.

Eppure, se non si attribuisce tale natura al decreto-legge, venendo meno l’impalcatura logico-giuridica su cui era costituzionalmente edificato, difficilmente risulta possibile addivenire alla conclusione per cui trattasi di atto, per sua natura, omogeneo, se non nel senso, come già sostenuto, di indice sintomatico della evidente mancanza di un altro requisito costituzionalmente previsto. In altri termini, provvedimentalità, concretezza e, dunque, omogeneità simul stabunt vel simul cadent.

In ogni caso, anche a voler considerare l’omogeneità quale requisito costituzionalmente previsto, occorre risolvere la seconda questione sopra indicata, relativa all’individuazione di rigorosi parametri attraverso cui sanzionare la norma intrusa rispetto al contenuto del decreto. Non a caso, in dottrina si è parlato della omogeneità come di un «criterio sfuggente ed ambiguo, quanti altri mai»<sup>37</sup>.

La difficoltà di definire l’omogeneità del contenuto normativo di un decreto deriva dalla sua natura relazionale<sup>38</sup>. È necessario, in altri termini, individuare un parametro alla stregua del quale le disposizioni possano essere considerate omogenee o meno.

In tale prospettiva, mentre con riferimento alle disposizioni inserite in sede di conversione appare più agevole individuare quella intrusa rispetto al contenuto del decreto-

<sup>36</sup> Cfr. la sent. n. 168 del 2020 (sul ponte Morandi), nonché la n. 116 del 2020. Sul punto v. M. LOSANA, *Il contenuto dei decreti legge: norme oppure provvedimenti?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2021, spec. 196 ss.

<sup>37</sup> P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2003, 408 ss.

<sup>38</sup> A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *For. it.*, 2007, 2664 ss.

legge, che assume la funzione di parametro di giudizio, decisamente più complesso risulta il giudizio inerente al decreto in sé e l'individuazione del relativo parametro di riferimento.

Non a caso, in passato i Presidenti della Repubblica hanno posto l'attenzione sul requisito in esame in sede di promulgazione delle relative leggi di conversione, mediante richiami nei messaggi presidenziali. Sono state così definite «estraneie all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto» le norme aggiunte in sede di conversione, estranee rispetto «ai contenuti del decreto» ovvero attinenti soltanto indirettamente alle disposizioni dell'atto originario<sup>39</sup>.

La dottrina ha provato a distinguere tra omogeneità in senso soggettivo, omogeneità in senso oggettivo ovvero omogeneità in senso teleologico (o funzionale). La prima individuerebbe dunque un «legame di comunanza tra le disposizioni del decreto che trova la propria matrice comune nel soggetto (ministero) competente ad intervenire con riferimento all'ambito materiale nel quale si esplica l'intervento regolatorio; con la seconda si ha riguardo, invece, alla sola materia o alla parte di essa interessata dalla disciplina contenuta nel decreto, a prescindere dalla titolarità in capo ad uno stesso soggetto della competenza ad intervenire. Infine, si parla di omogeneità in senso teleologico per individuare la relazione che si instaura tra le disposizioni contenute in un decreto quando, pur afferendo quest'ultime a settori normativi differenti, la cui titolarità compete oltretutto ad una pluralità di ministeri, esse risultino accomunate quantomeno sul versante finalistico»<sup>40</sup>.

La difficoltà della dottrina di individuare dei parametri oggettivi si desume anche dal tentativo di connettere l'omogeneità in questione con quella affermata dalla giurisprudenza costituzionale in tema di referendum abrogativo, sulla cui omogeneità dei quesiti referendari la Corte costituzionale si è espressa nei termini di una «matrice razionalmente unitaria», ossia un nesso materiale che ne riveli la comune appartenenza<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. il Messaggio di rinvio alle Camere della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura, nonché la lettera del Presidente Napolitano inviata il 22 maggio 2010 ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 225, recante «Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro nella forma dei cosiddetti 'caroselli' e 'cartiere', di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori» e la lettera del Presidente Napolitano inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese (c.d. milleproroghe). Per un approfondimento sul punto, si veda P. CARNEVALE - D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista Aic*, 2/2011.

<sup>40</sup> A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2011, 11.

<sup>41</sup> P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti costituzionali al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2675 ss., il quale rinvia a F. MODUGNO, *Referendum e decreto-legge a confronto*, in *Rass. parl.*, 1998, 67 ss.

La stessa Corte costituzionale, come è stato correttamente affermato, nella sentenza n. 22 del 2012 «elude - dando per scontato quello che scontato non è□ - il tema fondamentale della definizione del criterio dell'omogeneità»<sup>42</sup>.

La questione diviene ancor più complessa se, come nel caso in esame, non vi è un contenuto prevalente, trattandosi, come abbiamo visto, di un decreto-legge avente quattro diversi presupposti di straordinaria necessità e urgenza, ove, dunque, ciascuna disposizione può, a rigore, essere considerata intrusa rispetto all'altra; peraltro, anche a voler considerare tale aspetto superabile attraverso la rimessione alla Corte della questione di legittimità costituzionale sull'intero decreto (cosa che, nel caso di specie, non è avvenuta), si porrebbe il problema della sua rilevanza, a meno di non voler considerare tale profilo assorbito dalla rilevanza di almeno una disposizione del relativo decreto-legge.

In conclusione, se la Corte dovesse tornare alla giurisprudenza precedente al 2012, potrebbe ritenere, nonostante l'eterogeneità del decreto-legge in sé, comunque sussistenti i presupposti di straordinaria necessità e urgenza con riferimento alla parte del decreto su cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale; eterogeneità che, dunque, non andrebbe necessariamente ad inficiare, proprio perché mero indice sintomatico, il decreto-legge poiché, in tal caso (e con riferimento alla parte su cui è stata sollevata la questione), potenzialmente adottato in presenza dei relativi presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Se, al contrario, dovesse proseguire sulla scorta della sua recente giurisprudenza (in particolare in base alla sent. 22 del 2012), la Corte dovrebbe, a rigore, dichiarare l'incostituzionalità del decreto-legge. In tal caso, si porrebbe tuttavia il problema di individuare la norma intrusa e la Corte potrebbe anche optare per la inammissibilità per non avere il giudice a quo sollevato la questione sull'intero decreto-legge, non potendo il giudice costituzionale decidere (in quanto arbitrario) quale sia il contenuto prevalente e quale la norma intrusa; oppure, potrebbe dichiarare incostituzionale la norma oggetto di impugnazione in quanto inserita all'interno di un decreto-legge in ogni caso eterogeneo e dunque in contrasto con quanto previsto dall'art. 77 Cost.

Nel caso in cui la Corte dovesse pronunciarsi per l'inammissibilità, si potrebbe, peraltro, finire in un vicolo cieco, in quanto, come già anticipato, la richiesta rimessione della questione sull'intero decreto-legge potrebbe incontrare l'ostacolo insuperabile della sua rilevanza, non potendo un decreto di contenuto plurimo, per definizione, trovare applicazione in un unico giudizio; sempre che la Corte non ritenga ammissibile la questione sull'intero decreto-legge in base alla mera rilevanza di una sola sua disposizione. Peraltro, la rilevanza della questione potrebbe rappresentare il viatico per non decidere, poiché, una volta entrata definitivamente in vigore la riforma dettata dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, il giudice costituzionale potrebbe rimettere gli atti al giudice a quo per una nuova valutazione della stessa o, in alternativa, dichiarare direttamente l'inammissibilità della questione.

---

<sup>42</sup> G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista Aic*, 4/2012, 30-31.

### 3. Pubblicazione e vigenza degli atti normativi

La seconda questione sollevata concerne l'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, ai sensi del quale l'entrata in vigore di una legge avviene, in via ordinaria, al quindicesimo giorno dalla data della sua pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Il giudice a quo ritiene che la regola della *vacatio legis* possa essere derogata dal legislatore «soltanto nell'ambito del medesimo procedimento di formazione della legge cui tale termine deve riferirsi»<sup>43</sup>.

A tal proposito, argomenta muovendo da “evidenti similitudini” tra promulgazione e *vacatio legis*. Dunque, «come una legge, anche se approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, non può infatti stabilire un diverso termine di promulgazione che riguardi un'altra legge (v. art. 73 cpv. Cost.), così una legge non può stabilire o modificare il termine di entrata in vigore di un'altra legge. Al riguardo, soccorre infatti l'evidente simmetria tra quanto disposto al secondo comma della citata disposizione (“... se le Camere ne dichiarano l'urgenza... la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.”) e quanto disposto al comma successivo (“... Le leggi... entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.”)»<sup>44</sup>.

L'art. 73, terzo comma, della Costituzione, attribuirebbe dunque «carattere di modificabilità al termine relativo all'entrata in vigore delle leggi. Una modificabilità analoga, benché non perfettamente identica, a quella prevista per il termine di promulgazione dal secondo comma della citata disposizione costituzionale, poiché non essendo la variazione del termine di pubblicazione condizionata al requisito della dichiarazione d'urgenza della legge, tale modificabilità è piena e non limitata alle sole riduzioni, come invece avviene per la promulgazione. Ma al di là di tale limitata differenza, ciò che invece accomuna la modificabilità del termine di pubblicazione alla modificabilità del termine di entrata in vigore delle leggi è l'ambito in cui i relativi poteri possono legittimamente svolgersi: circoscritto alla sola legge formata nel procedimento in cui le modifiche ai predetti termini vengono adottate»<sup>45</sup>.

D'altra parte, la differenza dell'espressione “salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso” rispetto alla formula “salvo che sia altrimenti disposto” (art. 10 disp. prel. c.c.) evidenzierrebbe, a suo avviso, «la mutata finalità perseguita dal Costituente con l'elevazione a disciplina di rango costituzionale della fase di entrata in vigore delle leggi: che consiste nel porre la “regola del termine di quindici giorni dalla loro pubblicazione e

<sup>43</sup> Cfr. il punto 3.5. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>44</sup> Cfr. il punto 3.6. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>45</sup> Cfr. il punto 3.7. dell'ordinanza di rimessione.

ammette[re] la possibilità di eccezioni” (Corte cost., sentenza n. 71 del 1957), non limitandosi però ad una generica indicazione della astratta fonte abilitata ad operare siffatte deroghe (intervento, questo, che sarebbe stato di per sé solo superfluo), ma significativamente aggiungendo l’aggettivo “stesse”, così da riservare soltanto alla medesima legge la possibilità di operare deroghe con riferimento al proprio termine di *vacatio legis* e, quindi, alla propria suscettibilità e capacità di produrre effetti giuridici<sup>46</sup>.

Gli argomenti utilizzati dal giudice a quo sembrerebbero risiedere, dunque, nel collegamento strutturale tra pubblicazione e promulgazione, nonché nel riferimento all’aggettivo “stesse”. Tuttavia, prima di analizzare tali argomenti, appare utile, una volta individuata la ratio della norma costituzionale, distinguere tra interventi del legislatore volti a ridurre il termine previsto e interventi, al contrario, finalizzati, come quello di specie, al suo prolungamento.

Prima dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la disciplina della efficacia della legge era prevista dall’art. 10 delle disposizioni sulla legge in generale, che, a dire il vero, si riferiva all’inizio della obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti. Ora come allora la ratio della norma risiedeva però nella tutela dell’ordinamento e, nella sua declinazione soggettiva, particolarmente accentuata dopo l’entrata in vigore della Costituzione, nella tutela dei destinatari dei precetti, poiché, attraverso la pubblicazione, mezzo di garanzia della conoscibilità, anche se non dell’effettiva conoscenza del diritto, si assicurava (o, quantomeno, si cercava di assicurare) la certezza dei rapporti giuridici attraverso la generale osservanza della legge stessa. Se, dunque, tale era la ratio della previsione, ciò che si intendeva impedire, nella prospettiva della Costituzione, era che le norme entrassero in vigore immediatamente, senza garantire quel tempo minimo necessario in vista della conoscibilità delle stesse e, dunque, della possibilità, per il destinatario del precetto, di orientarsi e determinarsi consapevolmente<sup>47</sup>.

Di conseguenza, anche la collocazione costituzionale della astratta fonte abilitata ad operare siffatte deroghe non appare, a differenza di quanto afferma il giudice a quo, superflua, poiché in sua assenza il legislatore avrebbe potuto disporre liberamente, prevedendo financo come regola generale l’immediata entrata in vigore della legge, senza apposizione di alcun termine. La possibilità di deroga prevista dall’art. 73 Cost., si dirà, annullerebbe comunque tale effetto, potendo il legislatore intervenire più o meno liberamente; tuttavia, è possibile obiettare, in primo luogo, che un conto è intervenire sulla regola generale, un altro è operare, secondo quanto prescritto da una fonte gerarchicamente superiore, sulle possibili eccezioni; pertanto, l’introduzione di una regola generale alternativa a quella indicata dall’art. 73, terzo comma, della Costituzione sarebbe

<sup>46</sup> Cfr. il punto 3.8. dell’ordinanza di rimessione.

<sup>47</sup> La funzione ora esposta verrà messa in luce qualche anno più tardi nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988, laddove la necessità costituzionale del crisma della conoscibilità del precetto penale si aggancia alla «sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d’azione» della persona; cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto*.

costituzionalmente illegittima<sup>48</sup>. Inoltre, tale previsione, se consente al legislatore di accorciare il relativo termine, non dispone altrettanto in relazione all'eliminazione tout court dello stesso, in quanto il riferimento al "termine" contenuto nell'art. 73 Cost. non può non significare che un termine deve comunque sussistere<sup>49</sup>.

Dunque, «la formula dell'articolo 73 della Costituzione sembra da interpretare nel senso che la legge non possa disporre la propria efficacia immediata, a partire dalla pubblicazione. A differenza dell'articolo 10 delle Preleggi, che è assolutamente generico e laconico sul punto, l'articolo 73 della Costituzione parla specificamente di "termine" (a partire dalla pubblicazione) e ciò può aversi solo in quanto sia previsto un lasso di tempo intercorrente fra la pubblicazione e l'entrata in vigore. In altri termini una ragionevole vacatio deve essere prevista. Ed anche prevista espressamente, se vuole essere più breve o più lunga di quella stabilita dalla Costituzione e dall'articolo 10 delle Preleggi»<sup>50</sup>.

Posta tale premessa, risulta dirimente, allora, la distinzione sopra evidenziata tra interventi diretti a ridurre e a prolungare il termine di vacatio legis, in quanto solo nel primo caso potrà correttamente parlarsi di limite nei confronti della discrezionalità del legislatore. Considerata la ratio della stessa, l'intervento legislativo volto a prolungare il termine previsto, posticipando dunque l'entrata in vigore, esula dai confini ermeneutici posti dalla disposizione costituzionale.

L'accostamento tra pubblicazione e promulgazione, peraltro, prova troppo e, in ogni caso, in senso contrario. Se infatti la norma prevista dal terzo comma si aggancia a quanto previsto dal secondo a proposito della promulgazione ("Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri membri, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito"), ove si connette il termine inferiore all'urgenza, è anche vero che i due istituti presentano caratteristiche diverse e, dunque, la loro assimilazione risulta fuorviante<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Ciò che ha fatto dubitare, in passato, della legittimità costituzionale anche dell'art. 37 legge n. 352 del 1970, ai sensi del quale "Qualora il risultato del referendum sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette. Il decreto è pubblicato immediatamente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica nel decreto stesso, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione". Cfr. A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, 76 ss.

<sup>49</sup> In senso contrario v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1967, 660, secondo cui il periodo di vacatio legis è normalmente di 15 giorni, «ma può essere ampliato o ridotto o soppresso dalla stessa legge».

<sup>50</sup> R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale, Art. 10-15*, in *Commentario del Codice civile. Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, 1974, 11-12.

<sup>51</sup> Peraltro, in dottrina non vi è unanimità di vedute in relazione alla possibilità di considerare promulgazione e pubblicazione come istituti attinenti alla fase c.d. integrativa dell'efficacia. Mentre F. MODUGNO, *Diritto pubblico*, cit., 130, ritiene la legge approvata da entrambe le Camere già perfetta prima della promulgazione, C. PINELLI, *Diritto pubblico*, Bologna, 2022, 134 ss., considera la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale operazione che non rientra nel procedimento legislativo, ma corrisponde alla fase dell'integrazione dell'efficacia della legge già esistente dalla data della promulgazione e, pertanto, ritiene che una legge promulgata prima di un'altra incompatibile sullo stesso oggetto sia dunque da essa abrogata, anche se pubblicata dopo la seconda. Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 657, l'atto legislativo prende la data non già dell'ultima approvazione, bensì della promulgazione.

In Assemblea Costituente fu infatti accolto l'emendamento presentato dall'On. Colitto, che propose di sostituire le parole "abbiano come sopra dichiarato l'urgenza" con le altre "stabiliscano d'accordo un termine diverso" ritenuto suscettibile di abbracciare un maggior numero di casi, recidendo qualsiasi legame con la vacatio del termine diverso per la promulgazione<sup>52</sup>. La questione della riserva alla medesima legge era stata così agevolmente risolta dalla dottrina, la quale aveva fatto notare che «anche se il testo della Costituzione parla di "leggi stesse", si deve ritenere che l'indicazione del termine possa aver luogo a mezzo di un distinto provvedimento e che con distinti provvedimenti l'entrata in vigore di una legge possa essere rinviata, com'è conforme alla prassi»<sup>53</sup>.

Prescindendo comunque dai lavori preparatori, potrebbe sostenersi, senza particolari difficoltà, che il riferimento alle leggi "stesse" sia da interpretarsi come legge in senso generale e astratto e, dunque, in grado di attribuire tale capacità solo alla fonte legge, ponendo un limite solo all'intervento delle fonti secondarie.

In conclusione, se, dunque, mediante una interpretazione letterale e anche formalistica, di riserva della "stessa" legge debba trattarsi (ma, per i motivi che si sono illustrati, sembrerebbe una forzatura ermeneutica), potrà sostenersi, in armonia con la sua ratio, solo con riferimento a eventuali interventi del legislatore finalizzati alla riduzione del termine previsto dalla Costituzione, ponendo così problemi di conoscibilità da parte dei destinatari dei precetti giuridici.

#### 4. Principio di non ultrattività e vigenza della norma

La disposizione normativa censurata contrasterebbe, infine, con quanto prescritto dall'art. 3 e 117 Cost., non riuscendo, ad avviso del giudice a quo, a superare il vaglio di ragionevolezza intrinseca, «non rinvenendosi alcuna sufficiente ragione giustificativa nella necessità di stabilire, peraltro in via d'urgenza, un (nuovo) termine di vacatio legis relativo all'intero d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, che tra i suoi effetti annoveri quello di impedire l'applicazione, sin dal 1° novembre 2022, delle modifiche più favorevoli al reo previste dal decreto da ultimo citato, in tal modo consentendo un'ultrattiva applicazione in malam partem della precedente disciplina»<sup>54</sup>.

Il giudice remittente, partendo dalla tutela costituzionale accordata al principio di irretroattività, ne desume una copertura costituzionale anche del principio di non ultrattività delle norme penali più sfavorevoli, mutuandone le basi, in quanto speculare, da quello di retroattività delle norme penali più favorevoli.

Considerata la piena rilevanza costituzionale di tali principi, il giudice vaglia, giungendo ad una conclusione negativa, la ragionevolezza intrinseca dell'articolo 6 del decreto-legge n.

<sup>52</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, *La formazione delle leggi, Art. 73-74*, in *Commentario alla Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma, 1985, 234.

<sup>53</sup> R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale, Art. 10-15*, cit., 12; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *La formazione delle leggi, Art. 73-74*, cit., 234.

<sup>54</sup> Cfr. il punto 5.1. dell'ordinanza di rimessione.

162 del 2022, nella parte in cui, stabilendo un unico e indifferenziato termine per l'entrata in vigore dell'intero d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, inibisce l'applicazione, a decorrere dal 1° novembre 2022, delle disposizioni in esso previste come più favorevoli al reo, tra le quali – per quel che qui in particolare rileva – l'art. 2, primo comma, lettere e) ed n).

Tra i valori e i diritti indicati, vi è dunque «quello, in capo all'autore del reato, ad “essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione” (così Corte cost., sentenza n. 63 del 2019, punto 6.1 del considerato in diritto). Esso consiste, in altri termini, nel principio di non ultrattività delle norme penali più sfavorevoli, quale valore speculare, in materia penale, al principio di retroattività in mitius»<sup>55</sup>. D'altra parte, vi sarebbe il bene-interesse dell'efficienza del processo e dell'amministrazione della giustizia, di pari rango costituzionale. Se dunque lo scopo dell'intervento normativo fosse rappresentato dalla necessità di adottare e predisporre misure di natura tecnico-organizzativa o gestionale, dovrà allora avere ad oggetto «non già un'intera e complessiva riforma, specie ove questa sia organica e di sistema, ma soltanto le parti di quest'ultima che concretamente richiedano la previa adozione di tali misure. Di contro, tutto quel che di più viene precluso e inibito, in termini di impossibilità per gli organi giudiziari di applicare nuove discipline normative sostanziali, esula e così fuoriesce dallo scopo di preservare il bene-interesse dell'amministrazione della giustizia e dell'efficienza del processo, in siffatta parte palesandosi pertanto la misura come non necessaria. Ove, peraltro, ad essere precluse ed inibite siano, come nella materia penale, modifiche normative cui sarebbero conseguiti trattamenti più favorevoli per gli imputati, la (maggiore) invasività di tale misura è allora resa ancor più chiara ed evidente dalla diretta collisione con valori e diritti di rango e rilievo costituzionale (ex artt. 3 e 117 Cost.), tra cui – come visto – deve annoverarsi quello ad essere giudicati, in seno ad un procedimento penale, in base agli attuali e più favorevoli apprezzamenti dell'ordinamento circa il mutato disvalore di un fatto, prima punito più gravemente ovvero in misura deteriore»<sup>56</sup>.

Alla luce di tali argomenti, il contrasto sarebbe evidente anche con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia all'art. 7 CEDU che all'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

A ben vedere, tuttavia, la questione, per come posta dal giudice a quo, ridonda in una potenziale violazione dell'art. 73 Cost., poiché considerare la mancata applicazione, sin dal 1° novembre 2022, delle modifiche più favorevoli al reo previste dal d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, un effetto della norma impugnata presuppone la vigenza di quest'ultima, conclusione che, secondo quanto argomentato nei paragrafi precedenti, andrebbe di contro esclusa.

Sulla questione era peraltro intervenuta anche recentemente la Corte di cassazione, con la sentenza n. 45104 del 2022 (Sez. 5), ove era stato affermato che, prima del 1° novembre 2022, giorno di scadenza della *vacatio legis*, è stato emanato il decreto-legge 162 del 2022,

<sup>55</sup> Cfr. il punto 5.13. dell'ordinanza di rimessione.

<sup>56</sup> Cfr. il punto 5.18. dell'ordinanza di rimessione.

che ha posticipato l'entrata in vigore al 30 dicembre 2022. Da ciò ne è scaturito che alla data della deliberazione della presente sentenza le disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2022 non sono entrate in vigore.

La Corte di cassazione aveva peraltro esaminato, argomentando in senso contrario, anche il diverso indirizzo espresso da altre sezioni della Corte stessa, secondo le quali, in tema di *abolitio criminis*, «è legittima la sentenza d'appello che non confermi la condanna per un reato che, al tempo della decisione, risulti abrogato, nonostante al momento della adozione della decisione non sia ancora interamente decorso il periodo di *vacatio legis* ai sensi dell'art. 10 delle preleggi e dell'art. 73, terzo comma, Cost., in quanto la funzione di garanzia per i consociati, che è perseguita dalla previsione del suddetto termine volto a permettere la conoscenza della nuova norma, non comporta anche il perdurante dovere del giudice di applicare una disposizione penale ormai abrogata per effetto di una successiva norma già valida»<sup>57</sup>.

In primo luogo, il riferimento alla ratio della disciplina della *vacatio legis* non può infatti «sterilizzare la chiara formulazione dei suoi effetti, ossia la “non obbligatorietà” della legge prima del decorso del termine della *vacatio*, secondo la formula di cui all'art. 10, primo comma, delle preleggi, ovvero, la più puntuale dizione dell'art. 73, terzo comma, Cost., in forza del quale, di regola e salvo regolamentazione da esse stesse stabilita, la legge “entra in vigore” il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione. L'univoco tenore dell'art. 10 delle preleggi e quello, ancor più perspicuo, dell'art. 73, terzo comma, Cost. rendono ragione dell'autorevole opinione dottrinale secondo cui il periodo di *vacatio* costituisce il riferimento essenziale per fissare il momento in cui la legge entrerà in vigore»<sup>58</sup>. Peraltro, nel caso in esame, ad avviso del Collegio non si trattava di vera e propria *vacatio legis*. L'inapplicabilità del d.lgs. discendeva infatti, dal diverso, autonomo intervento legislativo di cui all'art. 7 del decreto- legge n. 162 del 2022 e, dunque, era la *voluntas legis* ad aver determinato il differimento dell'entrata in vigore, «sicché il riferimento alla ratio di garanzia sottesa alla previsione del termine della *vacatio* volto a permettere la conoscenza della nuova norma – ratio su cui si fonda l'orientamento espresso dalle citate sentenze Care e Addis sopra richiamate – è del tutto inconferente rispetto al differimento sancito dal decreto-legge n. 162 del 2022. Qui è il legislatore che ha statuito un differimento temporale dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 cit., sulla base di una norma che il giudice non può certo disapplicare»<sup>59</sup>.

La soluzione avanzata dalle sentenze richiamate in tale decisione è stata scartata dal giudice a quo, in quanto ritenuta frutto di una errata e non possibile interpretazione. Posto

<sup>57</sup> Vengono citate le sentt. Sez. 1, n. 53602 del 18/05/2017, Sez. 1, n. 39977 del 14/05/2019. Cfr. il punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>58</sup> Cfr. il punto 3.3. del *Considerato in diritto*. Peraltro, la Corte di cassazione richiama il caso di recente verificatosi in materia di sicurezza alimentare. L'art. 18 del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 aveva infatti stabilito l'abrogazione di una serie di reati, ma, prima della sua entrata in vigore (il 26 marzo 2021), l'art. 1 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42 era intervenuto prevenendo nuovamente gli stessi come fattispecie penali, senza che potesse ravvisarsi un fenomeno di successione di leggi. Viene citata la sent. Sez. 3, n. 34395 del 16/06/2021.

<sup>59</sup> Cfr. il punto 3.4. del *Considerato in diritto*.

che una legge non in vigore non è in grado di spiegare effetti innovativi, estintivi o modificativi nell'ordinamento giuridico, nessun fenomeno di successioni di leggi penali nel tempo potrebbe infatti mai predicarsi in tale circostanza<sup>60</sup>.

In tal caso, dunque, il giudice a quo sposta l'attenzione sulla impossibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata, per sostenere che l'incostituzionalità sia frutto di un bilanciamento irragionevole posto in essere dalla norma impugnata, in quanto produttiva di effetti ulteriori rispetto a quelli necessari a perseguire lo scopo dichiarato e, dunque, in contrasto con il divieto di ultrattività delle norme penali più sfavorevoli al reo. Gioco di prestigio che, tuttavia, non sembra riuscire, considerato che, anche in tal caso, tutti gli argomenti spesi a sostenere eventuali irragionevolezza in tema di bilanciamento presuppongono, evidentemente, una norma vigente, non potendo, in caso contrario, generare effetti, se non anticipando questi ultimi alla pubblicazione dell'atto normativo, al prezzo, tuttavia, di rendere la *vacatio legis* elemento meramente accessorio.

La parola alla Corte.

---

<sup>60</sup> Si tratterebbe, peraltro, di semplice modificazione *in mitius* e non, come nel caso precedente, di vera e propria *abolitio criminis*.