

**CONFRONTO DI IDEE SU: LE DEROGHE ALLA LEGALITÀ
TRA EMERGENZA ATTUALE E STABILIZZAZIONE FUTURIBILE**

OLIVIERO MAZZA

Postilla di diritto intertemporale

La successione nel tempo delle leggi processuali emergenziali richiede alcune precisazioni per evitare disorientamenti applicativi.

Intertemporal law note

Intertemporal procedural law requires some clarifications to avoid application errors

Nel suo recente saggio¹, Adolfo Scalfati si è posto l'interrogativo se la sospensione dei termini processuali, introdotta per la ben nota emergenza epidemiologica, abbia scadenza il 15 aprile (d.l. n. 18/2020) o l'11 maggio (d.l. n. 23/2020).

Secondo Scalfati, «l'art. 1 della legge di conversione (24 aprile 2020 n. 27) del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 ... non ha tenuto conto dalla menzionata proroga temporale introdotta dall'art. 38 d.l. 8 aprile 2020 n. 27²; pertanto, essendo la legge di conversione successiva al d.l. 8 aprile 2020, si potrebbe sostenere che la sospensione dell'attività giudiziaria da quest'ultimo prolungata (fino all'11 maggio 2020) venga meno a partire dalla data di efficacia della disciplina posteriore (appunto, la legge 24 aprile 2020 n. 27, entrata in vigore il 30 aprile 2020)». La conseguenza di tale impostazione sarebbe che, a partire dal 30 aprile 2020, la scadenza del termine di sospensione per le attività processuali risulterebbe retroattivamente fissata al 15 aprile 2020.

Premesso che per la sospensione dei termini di prescrizione, trattandosi di materia penale sostanziale, dovrà valere il principio di irretroattività e la stessa non sarà applicabile ai reati commessi prima del 9 marzo 2020, ma semmai, essendo norma penale temporanea, solo a quelli compiuti nel periodo di sospensione, e che anche per le modifiche ai termini di custodia cautelare si potrebbe utilmente sostenere l'estensione del principio di irretroattività rapportato al *dies delicti*³, appare opportuno rappresentare ai lettori una ricostru-

¹ SCALFATI, *La custodia cautelare durante l'emergenza sanitaria: leggi confuse e illiberali*, in *questa Rivista*, 2020.

² Si tratta, all'evidenza, di un *lapsus calami*, il riferimento corretto è al d.l. n. 23 del 2020.

³ Su tali questioni sia consentito rinviare a MAZZA, *Sospensioni di primavera: prescrizione e custodia cautelare ai tempi della pandemia*, in *questa Rivista*, 2020.

zione alternativa a quella ipotizzata da Adolfo Scalfati.

Il nodo interpretativo da sciogliere riguarda la possibilità o meno che la legge di conversione del d.l. n. 18/2020, ossia la l. n. 27/2020, entri in successione nel tempo con il d.l. n. 23/2020.

Il d.l. n. 18/2020, nella parte in cui prevede la data del 15 aprile 2020, è stato convertito in l. n. 27/2020 senza modificazioni. Le disposizioni in materia di sospensione dei termini processuali volute dal Governo sono state ratificate dal Parlamento e mantengono efficacia immediata a partire dal giorno di entrata in vigore del provvedimento d'urgenza.

Il Parlamento, dopo approfondito dibattito (si fa per dire), ha semplicemente confermato, ora per allora, l'operato del Governo, ma non ha compiuto nuove e autonome scelte sopravvenute rispetto al d.l. n. 23 del 2020. Volendo banalizzare il discorso, il Parlamento ha solo detto che il Governo ha fatto bene a fissare allora la data del 15 aprile, ma non ha affermato che tale data vada oggi imposta retroattivamente in deroga al successivo d.l. n. 23 del 2020. È la logica della ratifica ora per allora insita nella conversione senza modificazioni.

La norma che prevede il termine del 15 aprile 2020 è dunque entrata in vigore il 17 marzo 2020 con il d.l. n. 18 del 2020 e non certo il 30 aprile 2020 con la l. n. 27 del 2020.

L'art. 15 l. n. 400 del 1988 stabilisce, infatti, che «le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente». Di conseguenza, se il decreto-legge non è modificato, le sue previsioni mantengono efficacia *ex tunc* dal giorno dell'entrata in vigore del decreto-legge, mentre la legge di conversione non entra in successione di leggi nel tempo, non avendo un autonomo contenuto normativo.

Occorre, dunque, ribadire che la legge di conversione senza modificazioni non gode, per così dire, di autonoma vigenza (cfr. art. 15 l. n. 400 del 1988) e che la sua efficacia nel tempo è quella *ex tunc* dalla data di entrata in vigore del decreto convertito (in forza dell'art. 77 Cost.).

Da ciò discende che sulla normativa introdotta dal d.l. 18/2020 si è innestato, quale *lex posterior*, il d.l. n. 23/2020 che ha prorogato la data del 15 aprile all'11 maggio 2020, mentre il principio *lex posterior derogat priori* (la legge successiva deroga alla legge precedente) non è applicabile ai rapporti fra il d.l. n. 23/2020 e la l. n. 27/2020.

Quest'ultima, va ribadito, non ha introdotto una nuova norma incompatibile

con la previsione del d.l. n. 23/2020, ma ha semplicemente convertito in legge una disposizione del d.l. n. 18/2020 che vige nell'ordinamento senza soluzione di continuità dal 17 marzo 2020, ossia ben prima del d.l. n. 23/2020, entrato in vigore il 9 aprile 2020, che dunque rimane la *lex posterior*.

Detto altrimenti, la l. n. 27 del 2020 non può creare antinomie con il d.l. n. 23 del 2020, che andrebbero risolte in base al criterio della *lex posterior*, per la semplice ragione che non ha autonomo contenuto precettivo rispetto al d.l. n. 18 del 2020.

Si può dunque ritenere che in successione nel tempo vadano solo i due d.l. n. 18 e n. 23/2020, con la conseguenza che, anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 27 del 2020, il termine finale della sospensione rimane quello dell'11 maggio 2020.

Per sostenere utilmente la tesi opposta affacciata da Scalfati, bisognerebbe individuare gli articoli della legge di conversione che dispongono autonomamente in materia di sospensione dei termini, articoli ovviamente non presenti nella mera conversione senza modificazioni (sul punto specifico). Non basta, quindi, invocare il criterio temporale, ma si dovrebbe affermare che la l. n. 27 del 2020, in data 30 aprile 2020, ossia alla sua entrata in vigore, ha voluto derogare retroattivamente alla norma del d.l. n. 23 del 2020, perché invocando il criterio ermeneutico per cui *lex posterior derogat priori*, si finisce per affermare che la deroga sia anche retroattiva, e cioè che in data 30 aprile 2020 sia stato imposto il rispetto del termine già scaduto il 15 aprile 2020. A fronte di tale paradossale conclusione e sul presupposto che la retroattività deve sempre essere espressa, è inevitabile chiedersi dove sarebbe indicata questa precisa volontà del Parlamento di agire addirittura retroattivamente nell'imporre il rispetto di una data trascorsa da più di due settimane? Non certo nella legge di conversione, non certo nel criterio di ragionevolezza in rapporto alla tutela di valori costituzionali concorrenti e nemmeno nel principio di affidamento che a quello di ragionevolezza è strettamente correlato. Proprio la giurisprudenza della Consulta ci ricorda che ragionevolezza e affidamento sono i limiti costituzionali alla retroattività, ove essa non sia espressamente vietata, come invece avviene per la legge penale sostanziale.

Ad ogni modo, la prossima conversione in legge del d.l. n. 23 del 2020 eliminerà in radice ogni possibile dubbio su una questione intertemporale che, anche volendo ammettere che la disciplina si presti a diverse interpretazioni, andrebbe risolta in forza del criterio ermeneutico per cui si deve privilegiare la soluzione più ragionevole fra le varie possibili, che poi è anche quella che determina minori problemi applicativi.

