

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

---

**ADOLFO SCALFATI**

**Ulteriori rilievi sul diritto intertemporale**

Sospensione giudiziale della cd. fase 1: una terza via per risolvere il problema del *dies ad quem*

*Further remarks on intertemporal law*

*Judicial suspension of the so-called phase 1: a third way to solve the problem of dies ad quem*

Accetto volentieri l'invito di Olivero Mazza<sup>1</sup> a riflettere su taluni miei rilievi critici, enunciati in breve, relativamente alla durata della sospensione giudiziaria disposta per il Covid 19, benché abbia già scritto in proposito su altro contenitore editoriale<sup>2</sup>.

Due avvertenze preliminari.

Non pretendo di esprimere certezze, soprattutto su aspetti molto controversi; cosicché le mie esposizioni conclusive sono contrassegnate dall'uso del condizionale, com'è agevole verificare anche in questo caso, consapevole che le premesse ed il ragionamento non sono pietre miliari. In secondo luogo, nello specifico, le mie osservazioni – sin da quando sono state espresse – hanno l'obbiettivo di denunciare una condotta legislativa, il susseguirsi furibondo e disarticolato di decreti-legge, capace di generare incertezze dovute a gravi difetti di coordinamento.

Concordo su un punto: la lettura delle previsioni deve tendere – anche quando esse si caratterizzano per la propria singolarità – a fornire soluzioni ragionevoli ma compatibili con il sistema; la qual cosa, a mio avviso, non può cedere sul fronte della denuncia relativa alla pochezza dei contenuti legislativi, compito al quale un giurista indipendente non può sottrarsi.

Sul piano concreto, il tema è largamente superato dalla prassi che ha differito tutte le udienze fissate entro l'11 maggio 2020 sulla base dell'idea che fino a tale data permanga la sospensione giudiziale; inoltre, la conversione in legge del dl. n. 23 del 2020 eliminerebbe in radice la questione. Solo per questo non varrebbe la pena nemmeno di riparlare.

Ciò premesso, ora, la questione non è tanto se il termine finale della sospensione giudiziale sia da collocare al 15 aprile o all'11 maggio 2020, bensì se – al momento d'efficacia di tre provvedimenti legislativi in sequenza temporale – si potesse dire con lapalissiana certezza che il periodo sospensivo cade l'11

---

<sup>1</sup> *Postilla di diritto intertemporale*, in questa Rivista, 2020, n. 2

<sup>2</sup> *Termini processuali sospesi nell'emergenza sanitaria: successione di leggi nel tempo e l'enigma del dies ad quem*, in *Giurisprudenza penale web*, 2020, 5.

maggio 2020.

Dunque, ecco il punto. Fermo l'antefatto, il tema di fondo è se una legge di conversione - intervenuta *dopo* un secondo provvedimento d'urgenza che prolunga l'epilogo della cd fase 1 all'11 maggio 2020, senza modificare l'originaria data del 15 aprile 2020 introdotta dal decreto legge convertito, corra o no il rischio di solidificare quest'ultimo termine sulla base della successione delle leggi nel tempo (*lex posterior derogat priori*), travolgendo la data finale dell'11 maggio 2020; tesi che ho enunciato in modo tanto possibilista quanto provocatorio.

La lettura alternativa, offerta da Olivero Mazza, muove dall'apprezzabile intento di evitare gli effetti di un potenziale cortocircuito. Se non comprendo male il pensiero (la materia è complessa), si valorizza l'idea che la legge di conversione abbia un valore formale solo nelle parti in cui modifica i contenuti del decreto-legge ma non anche in quelle che si limitano a recepirli integralmente; la ragione risiede nel fatto che per le parti non emendate il decreto-legge ha un efficacia *ex tunc*, vale a dire da momento della sua entrata in vigore. Stando così le cose, la legge di conversione, per la parte i cui non altera la disciplina introdotta dal provvedimento d'urgenza, non è in grado di suscitare l'effetto abrogativo/manipolativo implicito su altra disciplina (art. 36 dl n. 23 del 2020), successiva al decreto-legge convertito ma anteriore al provvedimento di conversione; come se quest'ultimo sfuggisse alla regola secondo cui *lex posterior derogat priori*.

Tuttavia, in assenza di un aggancio testuale specifico, a me non sembra che l'efficacia *ex tunc* del decreto legge convertito, delle parti non modificate, risolva inconfutabilmente il tema della *consecutio temporis* tra la legge di conversione e un altro precedente provvedimento normativo sul medesimo oggetto; la circostanza che il decreto legge convertito, nelle parti non modificate abbia efficacia *ex tunc* deriva dall'inevitabile portata attribuita al provvedimento d'urgenza in ordine alle situazioni soggettive verso le quali ha operato; queste, altrimenti, resterebbero prive di copertura. D'altro canto, non si può ammettere senza esitare che la legge di conversione, unico atto che nasce dal dibattito parlamentare (anche sulle parti non modificate del decreto-legge), sia estranea al fenomeno della successione di leggi nel tempo come se, sotto tale profilo, essa non contasse; bisognerebbe sostenere con certezza che la legge di conversione interviene, dove si limita a recepirne i contenuti, al solo fine di conferire pregio al decreto-legge, senza avere alcun valore nell'ordine delle fonti, nonostante si tratti di una disciplina approntata dal massimo organo rappresentativo delle istituzioni democratiche, il Parlamento.

Forse, però, esiste una terza via per fronteggiare un possibile cortocircuito che ha alimentato questo scambio di idee; essa sta nelle modalità (la tecnica normativa) con la quale il decreto-legge n. 23 del 2020 è intervenuto sul prolungamento dei termini all'11 maggio 2020.

Sotto tale profilo, il dato dirimente potrebbe essere il tessuto letterale dell'art. 36 d.l. 23 del 2020, il quale, a ben vedere, non modifica in senso tecnico l'art. 83 commi 1 e 2 d.l. 18 del 2020, vale a dire non sostituisce formalmente quel tessuto positivo (che, pertanto, continua - anche dopo l'art. 36 d.l. 23 del 2020 - a indicare quale termine finale il 15 aprile 2020), ma letteralmente "proroga" il *dies ad quem* di sospensione giudiziaria all'11 maggio 2020. Nessuna legge successiva è intervenuta a sterilizzare tale "proroga"; né su quest'ultima ha formalmente inciso il prodotto legislativo di conversione del d.l. 18 del 2020. In quest'ottica, la disciplina che ha prolungato i termini all'11 maggio 2020 sembra immune dalla successione tra fonti normative nel tempo: benché anteriore rispetto alla legge di conversione (l. n. 27 del 2020) del dl n. 18 del 2020, che nulla ha innovato circa il termine finale del 15 aprile 2020, la tecnica della "proroga", operata tramite l'art. 36 d.l. n. 23 del 2020, consente di sostenere che il termine più lungo non sia stato esplicitamente manipolato da alcun atto legislativo seguente.

Sulla base di tali premesse, il termine del 15 aprile 2020 resta differito all'11 maggio 2020 tramite la persistente vigenza dell'art. 36 d.l. 23 del 2020 il quale agisce con una modalità formalmente "neutra" rispetto agli altri due provvedimenti (d.l. n. 18 del 2020 e la sua legge di conversione). In altre parole, l'art. 36 d.l. 23 del 2020, nell'ottica sopra enunciata, non intervenendo con emendamenti sull'art. 83 commi 1 e 2 d.l. 18 del 2020 laddove statuisce il termine del 15 aprile 2020, assume una funzione meramente "traslativa" di un termine prescritto da tale ultima previsione e dalla sua legge di conversione. In questi termini, l'intervento di "proroga", benché anteriore alla legge n. 27 del 2020 che lascia inalterato al 15 aprile 2020 il *dies ad quem* della cd. fase 1, è immune dalla competizione tra le leggi in sequenza nel tempo.

Si tratta di un'esegesi ad alto tasso di formalismo - non certo inconfutabile - che tuttavia potrebbe superare, riducendo l'epilogo a ragionevolezza, il complicato dibattito sulla successione delle leggi in materia. Chissà.