



GIOVANNI SERGES \*

## LA CORTE E LA POLITICA: IL CASO DELLA *VACATIO LEGIS* \*\*

**Abstract [It]:** L'articolo esamina i problemi interpretativi che derivano dalla disciplina costituzionale della “vacatio legis” contenuta nell’art. 73, terzo comma, Cost. In particolare, l’Autore si sofferma sulla possibilità di una modifica del termine di entrata in vigore della legge ad opera di un atto legislativo diverso rispetto a quello che contiene la disciplina del termine. Tale possibilità, ammessa dalla recente giurisprudenza costituzionale, viene sottoposta ad analisi critica nel quadro più generale del rapporto tra politica e giustizia costituzionale.

**Abstract [En]:** The article examines the interpretative issues stemming from the constitutional discipline of “vacatio legis” contained in Article 73, third paragraph, of the Italian Constitution. In particular, the Author focuses on the possibility of modifying the effective date of the law through a legislative act different from the one containing the provision on the term. This possibility, acknowledged by recent constitutional jurisprudence, is subjected to critical analysis within the broader framework of the relationship between politics and constitutional justice.

**Parole chiave:** Costituzione- legge- entrata in vigore - termine – *vacatio legis*

**Keywords:** Constitution - law - entry into force - term - *vacatio legis*

**SOMMARIO:** 1. Decreto-legge ad alta valenza politica e intervento sul termine di *vacatio* di un precedente decreto legislativo: il caso del c.d. “decreto *anti rave*” – 2. La *vacatio legis* tra esigenze di politica legislativa, disciplina costituzionale e posizione del giudice delle leggi – 3. L’art. 73, comma 3, Cost., tra interpretazione testuale e richiamo ai lavori preparatori – 4. Legge e atti con forza di legge nella disciplina della *vacatio* – 5. La posizione della giurisprudenza costituzionale – 6. La prevalenza delle ragioni di fatto nella decisione sul regime costituzionale della *vacatio*

\* Già Ordinario di Diritto costituzionale, Direttore dell’Alta Scuola per l’Amministrazione – Università degli Studi «Roma Tre».

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*. Il lavoro è destinato agli *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, a cura di L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa, Napoli, Editoriale scientifica, 2024.

## 1. Decreto-legge ad alta valenza politica e intervento sul termine di *vacatio* di un precedente decreto legislativo: il caso del c.d. “decreto *anti rave*”

**V**i sono momenti nella vita istituzionale nei quali la tensione tra l'azione di governo e il rispetto delle prerogative parlamentari, tra risposte a molteplici sollecitazioni provenienti da settori significativi della società e garanzie dei diritti costituzionali, si concentra in una misura talmente elevata che il rischio di un corto circuito e conseguente compromissione di principi costituzionali si manifesta in maniera per molti versi clamorosa.

Una situazione come quella descritta si è recentemente verificata – così trasformandosi in esempio emblematico – con l'emanazione del primo decreto-legge adottato dal governo attualmente in carica, poco dopo il suo insediamento; un decreto che ha inaugurato una “stagione”, tanto rinnovata quanto straordinariamente intensa, di ricorso alla decretazione governativa d'urgenza, a conferma di quella alterazione<sup>1</sup> del quadro costituzionale nel sistema di produzione normativa che costituisce ormai un tratto caratteristico della forma di governo. Si tratta di un atto normativo<sup>2</sup> con il quale si mettevano in campo una pluralità di misure di carattere assai diverso tra loro al cui interno era difficile, fin dall'inizio, cogliere un unitario ed omogeneo filo conduttore. Così, accanto a misure concernenti la prevenzione e il contrasto di raduni illegali (che nel linguaggio comunicativo finiva per assumere carattere assorbente tanto da essere etichettato come decreto “*anti rave*”), trovavano spazio misure che spaziavano dalla giustizia sportiva agli obblighi di vaccinazione, dai benefici penitenziari per detenuti non collaboranti ai termini di applicazione di un decreto legislativo da poco emanato contenente una consistente riforma della giustizia penale.

Proprio su quest'ultimo punto intendo soffermarmi con maggiore attenzione, ossia sul punto concernente la previsione, attraverso lo strumento del decreto-legge, di una disposizione che interveniva (modificandolo sensibilmente) sul termine di *vacatio legis* di un decreto legislativo da poco immesso nell'ordinamento. Ciò non tanto perché gli altri temi suscitati dall'atto di urgenza governativo non contenessero, ciascuno per proprio conto, problemi sotto il profilo della legittimità costituzionale. Essi discendevano, soprattutto, dalla impellente esigenza di affermazione della nuova e diversa identità politica che animava, con evidenza, l'azione governativa, condizionandone (a mio avviso) la razionalità, sotto diversi profili. Basti pensare, in questo senso, all'intervento sui raduni che intendeva, fin troppo apertamente, segnare il cambio di direzione politica dinanzi al fenomeno del c.d.

<sup>1</sup> Su questo tema la letteratura è sterminata e mi limito, pertanto, a richiamare il recente lavoro di L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Bari, 2022, anche per i riferimenti ai contributi di dottrina succedutisi nel tempo.

<sup>2</sup> Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, poi convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199 (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 termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro la pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali)

“*rave*” e che si caratterizzava (nell’iniziale previsione del decreto-legge) per una disciplina, non solamente contraddittoria, ma di impatto frontale con l’assetto della libertà di riunione definito nel testo costituzionale<sup>3</sup>. Così come la misura in materia di benefici penitenziari ruotava intorno al delicato e controverso tema dell’ergastolo ostativo sul quale – è quasi superfluo rilevarlo – insistono una serie di esigenze di ordine costituzionale in forte tensione, con visioni anche profondamente diverse del ruolo da assegnare alla previsione contenuta nel terzo comma dell’art. 27 della Cost. Si trattava, in altri termini, di una sorta di “decreto manifesto”, un intervento nel quale la vera urgenza risiedeva, non tanto in ragioni oggettive, quanto piuttosto nell’esigenza di incidere su temi di sicura presa su buona parte dell’opinione pubblica; o, quanto meno, questa esigenza, decisamente prevalente, si mescolava con le ragioni d’urgenza invocate e poste a fondamento formale dell’atto. Un decreto, insomma, nel quale all’alta valenza politica si accoppiava un basso quoziente di sensibilità per i profili di ordine costituzionale. Tra questi, spiccava, a mio avviso, quello concernente l’intervento sulla *vacatio legis* di altro provvedimento legislativo, per una pluralità di ragioni che possono qui di seguito brevemente sintetizzarsi.

## **2. La *vacatio legis* tra esigenze di politica legislativa, disciplina costituzionale e posizione del giudice delle leggi**

Il primo aspetto concerne proprio le ragioni squisitamente politiche che hanno spinto il governo all’adozione di una simile misura. Deve ricordarsi, al riguardo, che il decreto legislativo sul quale quella misura andava ad incidere era stato approvato dal precedente Governo, ma sarebbe entrato in vigore proprio mentre la nuova e diversa compagine governativa muoveva i primi passi. La immissione nell’ordinamento di una riforma concepita da altri, ma la cui operatività diveniva effettiva proprio in coincidenza con l’inizio dell’azione del nuovo governo avrebbe potuto comportare, quanto meno, il rischio che la parte meno avvertita dell’elettorato attribuisse alla nuova maggioranza scelte che ricadevano sulla precedente. Un’esigenza, dunque, di prendere rapidamente le distanze ma senza la concreta possibilità di incidere, altrettanto rapidamente, su di una materia tanto complessa come quella della giustizia penale. La stabilizzazione delle nuove discipline coincideva, infatti, con impegni assunti sul piano europeo e lasciava, pertanto, ridotti (se non, addirittura, inesistenti) margini di azione. Da qui l’idea di un rinvio dell’entrata in vigore del decreto delegato incidendo, per così dire, chirurgicamente, sul termine di *vacatio*.

Il secondo aspetto concerne la oggettiva novità del tema che l’atto governativo di urgenza introduce. Non credo si registrino precedenti esperienze di modifica del termine di *vacatio legis* di un atto con forza di legge (un decreto legislativo) ad opera di un altro atto con

---

<sup>3</sup> V. in argomento le osservazioni di R. BIN, *L'emergenza democratica non sono i "rave" ma il Ministero degli interni*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 4 nov. 2022; A. FUSCO, «*Che fretta c'era?*»: le norme anti-rave nel primo decreto-legge del Governo Meloni, in *Quaderni costituzionali*, 1/2023, pp. 159-161.

forza di legge (un decreto-legge)<sup>4</sup>. La questione non solo si inquadra nella più generale tematica dell'abuso della decretazione d'urgenza ma assume un rilievo autonomo, anche quando la si volesse riferire ad un intervento mediante la legge, ossia attraverso una legge che intervenga a modificare i termini di *vacatio* di *altra* legge. Ci si trova dinanzi ad un istituto – quello della *vacatio legis* – presente nell'ordinamento (in particolare nelle Disposizioni sulla legge in generale premesse al Codice civile) fin dal 1865 (e poi confermato nel Codice del 1942) che la Costituzione ha inteso elevare a garanzia costituzionale, con una formula che sembra escludere in radice una simile possibilità. L'art. 73, comma terzo della Cost., prevede, infatti, che dopo la pubblicazione le leggi “entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le *leggi stesse* (corsivo mio) stabiliscano un termine diverso”.

Di fronte al testo della Costituzione che fa chiaro riferimento alla sola legge contenente la deroga al termine di *vacatio* quale unica sede nella quale è possibile operare sul tempo dell'entrata in vigore, la modifica del termine in questione ad opera di un atto legislativo diverso pone, dunque, un dubbio di compatibilità costituzionale. Ed, in effetti, proprio nell'ambito della vicenda di cui si sta discutendo, la Corte costituzionale è stata (come era ampiamente prevedibile) investita della questione in tempi rapidissimi<sup>5</sup> e in termini altrettanto rapidi si è pronunciata<sup>6</sup>.

Il terzo aspetto deriva proprio dalla posizione assunta dalla Corte che – come meglio si vedrà in prosieguo – lascia aperti molti interrogativi. La valutazione della decisione assunta dal giudice costituzionale esige, in primo luogo, che si ricostruisca, almeno nei suoi tratti essenziali, il senso e il contenuto della garanzia costituzionale. Una garanzia, lo si può subito sottolineare, alla quale in passato si è prestata una attenzione minima e, per così dire, distratta, quanto meno da parte della stessa giurisprudenza costituzionale, e che, salvo qualche lodevole eccezione, ha visto anche la dottrina scarsamente attratta dal tema<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> In verità l'esperienza concreta, di poco precedente, registra una situazione simile ma non perfettamente coincidente con quella qui esaminata. Mi riferisco al Dec. Leg.vo 2 febbraio 2021, n. 27, in materia di sicurezza alimentare, che, all'art. 18, aveva disposto l'abrogazione di una serie di figure di reato. Successivamente il decreto-legge 22 marzo 2021, emanato durante il periodo di *vacatio*, li aveva ripristinati.

<sup>5</sup> La questione di legittimità costituzionale veniva, infatti, sollevata, appena dieci giorni dopo l'emanazione del decreto-legge (che risale al 31 ottobre 2022) con ordinanza del Tribunale di Siena dell'11 novembre 2022. Il primo dei parametri costituzionali invocati era proprio l'art. 73, terzo comma Cost., ma l'ordinanza prospettava anche la violazione dell'art. 77, sia sotto il profilo della carenza dei presupposti di necessità ed urgenza, sia sotto il profilo della eterogeneità delle misure. Venivano poi invocati altri parametri costituzionali quali l'art. 3 e l'art. 117, primo comma, quest'ultimo in riferimento alla ritenuta violazione della CEDU. Tra i primi commenti, immediatamente successivi all'ordinanza v. G. DI MARZO, *Alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale del differimento dell'entrata in vigore della riforma Cartabia in materia penale*, in *Foro it. news*, 13.11.2022, il quale indicava una lettura diversa dell'art. 73, comma 3, Cost., rispetto a quella fatta propria dal giudice *a quo*, affermando, con espressione, invero, criptica, che la formula “le leggi stesse”, contenuta nella richiamata disposizione costituzionale, “non intende fissare un principio di necessaria e insuperabile attribuzione del potere di individuare siffatto termine alla legge della quale si tratta, ma solo chiarire il presupposto di operatività della disciplina generale, ossia la mancanza di una diversa indicazione al momento dell'adozione dell'atto legislativo”

<sup>6</sup> Si tratta della sentenza n. 151 del 2023 che dichiarava *non fondate* tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Siena.

<sup>7</sup> L'opera che, ancor oggi, costituisce un punto di riferimento risale ormai a quasi quarant'anni addietro. Si tratta del contributo monografico di M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, Padova 1986, che reca come significativo sottotitolo l'espressione “*Erosione e crisi d'una garanzia costituzionale: la vacatio legis*”. Proprio in apertura dello studio lo stesso Ainis ricordava che “salvo qualche sporadica eccezione, i problemi legati alla pubblicazione delle fonti normative e all'istituto

Infine, il quarto aspetto sul quale sarà opportuno soffermarsi concerne il rapporto tra Corte costituzionale e legislatore esaminato, in questo caso, dal particolare punto di vista di una sentenza di rigetto. La Corte infatti – anticipando quando si dirà di qui a poco – giustifica, potremmo dire a “denti stretti”, l’operato del legislatore, e questa assoluzione si presta ad essere esaminata, in termini più generali, da un angolo prospettico del tutto particolare, ossia quello del rapporto tra una decisione di rigetto, dall’impatto ordinamentale verosimilmente assai limitato, e un intervento legislativo ispirato più da ragioni di visibilità politica di una maggioranza da poco insediata al governo che da concrete esigenze di disciplina.

### **3. L’art. 73, comma 3, Cost., tra interpretazione testuale e richiamo ai lavori preparatori**

Nell’affrontare, sia pure in termini essenziali, la questione dell’interpretazione della disposizione costituzionale in tema di *vacatio* puo' essere utile spendere qualche parola, in via preliminare intorno alla tecnica utilizzata per intervenire sul termine di *vacatio legis* del decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150 con il quale – è utile ricordarlo – in attuazione della delega contenuta nella legge 27.09.2021, n. 184, si introducevano significative misure di riforma nella disciplina del processo penale, nella materia della giustizia riparativa ed in quella della definizione più celere dei procedimenti giudiziari. Il decreto delegato non conteneva una specifica disposizione derogatoria della *vacatio* e, pertanto, la sua entrata in vigore, secondo l’ordinaria disciplina costituzionale, era fissata per il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Con il d.l. n. 62 del 2002 il governo interviene sul termine di *vacatio* con una disposizione (quella contenuta nell’art. 6) che si configura come un inserimento nel corpo del decreto legislativo di un nuovo articolo (il 99 *bis*) recante la seguente previsione: “*il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022*”.

In altri termini il d.l. n. 62 utilizza il meccanismo dell’inserimento nel corpo del decreto legislativo di una disposizione (l’art. 99 *bis*) modificativa del termine di *vacatio* e non già di una previsione con la quale, senza incidere nel testo del decreto legislativo, si dispone il differimento della sua entrata in vigore. Può, allora, con qualche ragione, ipotizzarsi che il ricorso ad una simile tecnica abbia una puntuale (per quanto nascosta e grossolana) giustificazione, ossia risponda all’esigenza di “far apparire” come sia lo stesso decreto legislativo a contenere al suo interno la disciplina della propria *vacatio*. Si aggiunga che l’intervento governativo d’urgenza sul termine di *vacatio* non solo collocava l’entrata in vigore del decreto legislativo in una data successiva alla scadenza della delega, ma produceva

---

della *vacatio legis* hanno cessato da tempo di stimolare l’interesse della scienza costituzionalistica italiana”. E ciò in quanto – si precisava – “gli studiosi preferiscono sempre più spesso dedicarsi ad argomenti di stretta attualità ... piuttosto che riflettere su temi di teoria generale il cui risvolto concreto appare, nella maggioranza dei casi, modesto”.

anche la conseguenza di spostare in avanti il *dies a quo* del termine biennale (fissato dalla legge di delega 134/2021) per l'adozione di disposizioni integrative e correttive.

Dietro lo strumento utilizzato potrebbe, insomma, nascondersi una certa consapevolezza del Governo-Legislatore di compiere una operazione condotta sul filo della violazione dell'art. 73, c. 3, Cost., il quale, affidando alle "leggi stesse" la possibile modificazione del termine della loro *vacatio* sembra escludere, in radice, che altri atti legislativi possano contenere simili previsioni. Si tratta, mi rendo conto, di una considerazione che si muove sul piano, certamente debole, della individuazione di elementi soggettivi e volontaristici nella posizione assunta dal Governo. Tuttavia credo che di questo profilo si debba tener conto, quanto meno come sintomo di una possibile lettura forzata (e, forse, del tutto errata) del testo costituzionale.

E veniamo così al punto centrale del nodo interpretativo che presenta l'art. 73, terzo comma, il quale, come si è ricordato, prevede che *"le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso"*.

La parte di questa disposizione che sembra suscitare i maggiori dubbi, nonostante la chiarezza di linguaggio (un carattere, questo, che percorre, invero, l'intero testo della Costituzione), è quella racchiusa nella frase finale laddove si consente alle "leggi stesse" di stabilire un termine di *vacatio* diverso. Può intendersi questa formula come rigorosamente legata al suo tenore letterale, ossia come una facoltà che solo le medesime leggi che vengono, di volta in volta, promulgate possono contenere al loro interno, ovvero essa può essere interpretata in maniera più ampia, tale cioè da intendere il richiamo alle "leggi" come richiamo ad una qualsiasi legge formale? Ed ancora, è possibile una lettura che, in maniera ancora più estesa, giunga a considerare il termine legge come riferibile a qualsiasi atto legislativo primario, a qualsiasi atto dotato della forza di legge?

Qualche indicazione significativa la si può cogliere volgendo lo sguardo alla genesi di questa norma. Dai lavori preparatori emerge che la formula, poi inserita in Costituzione, è frutto di una operazione di mero coordinamento formale avvenuta in sede di Comitato di redazione (testo del 20 dicembre 1947) con la quale la frase *"salvo che le Camere stabiliscano d'accordo un termine diverso"*, fino a quel momento presente nel testo dell'articolo (l'art. 71 del progetto, poi divenuto 73 nel testo definitivamente approvato) fu, per così dire, razionalizzata, con l'adozione della formula oggi vigente. In altri termini, si ritenne di sostituire il richiamo alle Camere con il richiamo al prodotto dell'attività delle Camere (la legge), forse per meglio esprimere la forza prescrittiva o, ancor più, per sottolineare come l'introduzione di questa previsione in Costituzione rispondesse non solo all'esigenza di costituzionalizzare un principio fino a quel momento presente solo nella legislazione di rango primario, ma anche di correggere una lacuna presente proprio nell'art. 10 delle preleggi del 1942<sup>8</sup>. La formula adottata, infatti, è sostanzialmente coincidente con quella contenuta nelle disposizioni preliminari al codice civile del 1865 ove, ancor più chiaramente,

<sup>8</sup> Una lacuna intenzionalmente prodotta secondo quanto sottolinea S. FODERARO, *In tema di «vacatio legis». La riserva di pubblicazione del regolamento come causa sospensiva dell'entrata in vigore della legge*, Cedam, Padova, 1945, 15.

si diceva che il termine di *vacatio* era fissato “al decimo quinto giorno dopo quello della [loro] pubblicazione, salvo che nella *legge promulgata* (corsivo nostro) sia altrimenti disposto”<sup>9</sup>, mentre nelle preleggi ancor oggi vigenti (ma, per questa parte, superate) non è presente alcun richiamo.

A me pare che dalle poche notazioni che si sono fin qui svolte emergano con sufficiente chiarezza due elementi di non proprio secondario rilievo per comprendere il significato dell’art. 73, terzo comma, Cost., nel nostro sistema costituzionale.

Il primo concerne il ricorso all’interpretazione letterale della disposizione costituzionale dal quale si ricava agevolmente che il senso del pronome “stesse”, contenuto nella formula costituzionale, serve ad indicare puntualmente come le leggi alle quali la norma intende fare riferimento siano solo quelle che, all’atto della loro promulgazione, contengano al loro interno la deroga al regime della *vacatio*.

Ma, in questo caso, il ricorso alla *littera legis* trova poi un indiscutibile rafforzamento nel richiamo ai lavori preparatori (e risiede qui il secondo elemento), che si rivelano preziosi a questo fine<sup>10</sup>. Emerge, infatti, univocamente, dal pur scarno resoconto degli atti assembleari, come quella formula fu inserita con il duplice intento di segnare il ritorno alla felice espressione racchiusa nella austera formula delle preleggi del 1865 ed, al tempo stesso, di affidare la capacità derogatoria del termine di *vacatio* solo ad una decisione parlamentare.

La sostituzione della formula “*salvo che le Camere stabiliscano d’accordo un termine diverso*” con la diversa espressione “*salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso*” non sembra lasciare spazio ad una interpretazione più elastica come, ad esempio, quella che, secondo una prospettiva ermeneutica ormai prevalente, intende il principio di riserva di legge come riserva di atto normativo primario<sup>11</sup> e, dunque, attribuisce al termine “legge” un significato di gran lunga più ampio di quello di un richiamo alla sola legge formale del Parlamento.

---

<sup>9</sup> Su punto v. le notazioni di A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Bologna Roma, 2011, 460 (in nota 13) che sottolinea come l’art. 73, terzo comma Cost., segna la reintroduzione della formula del 1865 e, pertanto, impone che la modifica del termine di *vacatio* debba trovare unica sede nella stessa legge che contiene la deroga; in precedenza, ancor più chiaramente ID., *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, 104 (in nota 106) ove si afferma che il ritorno alla formula del codice civile del 1865 attraverso l’art. 73, Cost. ha reso costituzionalmente illegittimo l’art. 10 delle preleggi nel quale la limitazione era stata intenzionalmente eliminata. In senso contrario la posizione di R. QUADRI, *Dell’applicazione, della legge in generale in Commentario del cod. civ.*, a cura di A. Scialoja e G. Branca., *Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, 1974, sub art. 10, n. 2, 12, il quale ritiene che la formula contenuta in Costituzione debba essere intesa in senso elastico in quanto una interpretazione rigorosa e formale, non consentendo al legislatore di adottare leggi dirette a rinviare l’entrata in vigore urterebbe contro la prassi. Va tuttavia rilevato che non vi è cenno all’esistenza effettiva di simili prassi. Né tanto meno è richiamata dall’Autore in questione. Sostanzialmente sulla stessa posizione, sia pure con un cenno rapido, G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *La formazione delle leggi*, in Comm. Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1985, 233.

<sup>10</sup> Sulla valorizzazione dei lavori preparatori nella rilettura di certi passi della Costituzione v. le riflessioni di L. PEGORARO, *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1988, 1441 ss, e di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 107-108,

<sup>11</sup> Di recente, riassume efficacemente le posizioni sul punto l’accurata ricostruzione critica di G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”*, Torino 2019, il quale ricorda, a proposito della indistinguibilità tra legge e atti con forza di legge in relazione alla riserva, che essa “è stata interpretata dalla Corte costituzionale piuttosto come riserva di livello (normativo) all’interno della gerarchia delle fonti, ossia come limitazione della competenza a intervenire nell’ambito individuato in favore del solo “gruppo di tipi” di atti appartenenti al medesimo livello”.

#### 4. Legge e atti con forza di legge nella disciplina della *vacatio*

La *vacatio* ha uno scopo, quello della conoscibilità della norma da parte di tutti i destinatari, che il legislatore, nel momento in cui immette le disposizioni nell'ordinamento, può discrezionalmente valutare in maniera diversa rispetto al modellino costruito dalla Costituzione e da quest'ultima elevato (dal livello della legislazione ordinaria ove, come si è detto, era stato fino a quel momento collocato) a garanzia costituzionale<sup>12</sup>. Può, in ragione della valutazione dell'urgenza, sopprimere quel periodo compiendo una operazione di bilanciamento tra esigenze di immediatezza dell'inserimento nel tessuto normativo e soppressione della garanzia, ovvero, tutto all'opposto, dilatare quel periodo valutando come prevalente l'interesse dell'ordinamento ad un assorbimento graduale della nuova disciplina da parte di tutti i consociati.

Ed è questa una valutazione che la Costituzione sembra rimettere per intero, e in via esclusiva, al Parlamento<sup>13</sup> e non agli atti governativi con forza di legge, riservandola per di più alla sola legge ordinaria che contiene la previsione del diverso termine. Ciò non solo sulla scorta del dato formale particolarmente rilevante (l'art. 73, c. 3, Cost., si riferisce al solo procedimento di adozione della legge formale) ma anche per ragioni di ordine sostanziale. E, infatti, sembra doversi escludere, sia pure per ragioni tra loro diverse, che un decreto-legge o un decreto legislativo possano incidere sul termine di *vacatio* di altro atto primario e, per il decreto-legge, che possa disporre del proprio termine di *vacatio*.

Quanto al decreto-legge, è fin troppo evidente che il Governo, nell'adottare una simile misura, non può in alcun modo disporre un differimento della sua entrata in vigore se non in aperta violazione della Costituzione che impone la immediata produzione degli effetti e la contestuale presentazione del disegno di legge di conversione. Un decreto-legge che contenesse al suo interno una previsione di differimento della entrata in vigore delle disposizioni in esso contenute (anche solo di alcune tra queste) costituirebbe una autentica contraddizione in termini e si porrebbe in aperto contrasto con la *ratio* stessa dell'istituto della decretazione governativa d'urgenza. In altri termini al Governo è costituzionalmente precluso, nel ricorrere all'uso del decreto-legge, di disporre del termine di entrata in vigore di questo atto per la evidente ragione che ciò urterebbe frontalmente, non solo con la lettera della Costituzione, ma anche con la logica della esigenza di immediatezza degli effetti che sta alla base del riconoscimento del potere governativo di adozione di atti provvisori con forza di legge.

Ragioni parzialmente diverse conducono poi ad escludere che al decreto-legge possa farsi ricorso per intervenire sia sul termine di *vacatio* di altra (e precedente) legge, sia sul termine

<sup>12</sup> Su questo punto si veda la posizione di M. AINIS, *op. cit.*, 25-26, il quale, muovendo dal presupposto che in taluni casi è la *natura* della legge a non consentire al legislatore una modulazione della *vacatio* (quando cioè si imponga l'immediata entrata in vigore) ritiene che la materia della *vacatio*, in realtà, resiste anche alla costituzionalizzazione.

<sup>13</sup> Si potrebbe parlare, in questo caso, di una vera e propria riserva di organo (Le Camere) similmente a quanto si è prospettato in dottrina per la materia penale, materia che è tutta caratterizzata da esigenze garantistiche di particolare intensità. In dottrina, sul punto, v. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari, 1990, 368; M. D'AMICO-G. ARCONZO, *Art. 25, comma 2, Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, II, 536.

di *vacatio* di altro (e precedente) decreto legislativo. Le due ipotesi si differenziano e vanno, pertanto, esaminate separatamente. Direi che la più consistente ragione che porta ad escludere l'uso del decreto-legge per incidere sul termine di una legge risiede nel carattere provvisorio di questa misura. L'aver elevato la *vacatio* a previsione costituzionale è un chiaro sintomo del valore che il costituente ha inteso riconoscere a questo strumento. Esso, saldandosi con la promulgazione, intesa quale momento solenne di immissione di una legge nell'ordinamento, è posto a presidio e garanzia delle esigenze di informazione, di conoscibilità, di graduale adattamento dei consociati alla nuova disciplina ed esprime, proprio sotto questo profilo, le necessarie esigenze di stabilità. Con la promulgazione la nuova disciplina è inserita nel tessuto ordinamentale, mentre il termine di *vacatio* (sia quando ci si riferisca a quello fissato "automaticamente" in Costituzione, sia quando è diversamente calibrato in virtù di una specifica scelta legislativa) è diretto a predisporre tutti i destinatari alla soggezione alla nuova disciplina, anche in termini di affidamento nei confronti delle scelte legislative operate. Ciò assume un rilievo certamente più deciso quando (come è avvenuto nel caso dal quale abbiamo preso le mosse) la materia oggetto della previsione legislativa è particolarmente sensibile riguardando norme penali in *bonam partem* ovvero norme processuali<sup>14</sup>. Sia per le prime che per le seconde le aspettative che si producono tra i consociati (basta pensare alla naturale retroattività della *lex mitior*) si scontrerebbero con la innaturale instabilità prodotta dal carattere provvisorio del decreto-legge e con la conseguente incertezza sul piano dell'applicazione, con una sostanziale neutralizzazione del carattere garantistico della disciplina costituzionale della *vacatio*.

Quanto al decreto legislativo, anche in questo caso occorre distinguere l'ipotesi di un decreto che incida sul proprio termine di *vacatio* da quello in cui (e si tratta di ipotesi davvero difficile da immaginare) il Governo ricorra all'inserimento di una disposizione diretta ad operare una modifica del termine di *vacatio* di altra legge o di altro decreto delegato.

La prima ipotesi, ossia quella di un decreto delegato che disponga al suo interno un termine diverso, è ammissibile ma solo alla condizione che essa trovi il suo fondamento tra i principi ed i criteri della delega. Il potere di operare sul termine di *vacatio* esprimerebbe una decisione parlamentare cui il Governo avrebbe prestato necessariamente ossequio. Ci si muove, in questa ipotesi, entro il perimetro rigorosamente disegnato dall'art. 73, comma 3, Cost., che affida solo al Parlamento la possibilità di incidere sulla disciplina della *vacatio*. Emblematica, in questo senso, può ritenersi la disciplina contenuta nell'art. 4 della legge 16 febbraio 1987 (con la quale si delegava il Governo ad adottare il nuovo codice di procedura

---

<sup>14</sup> Osserva esattamente D. PULITANÒ, Penale party. *L'avvio della nuova legislatura*, in *Giurisprudenza penale web*, n. 11 del 2022, 3, che "nel decreto legge n. 162, il punto di maggior rilievo è il rinvio dell'entrata in vigore della riforma Cartabia (d.lg 10 Ottobre 2022, n. 150) in tutti i suoi contenuti: non solo le norme processuali che richiedono misure organizzative, ma anche le norme di diritto penale sostanziale" con la conseguenza che "il rinvio (di due mesi, al 31 dicembre 2022) riguarda norma già facenti parte dell'ordinamento giuridico a partire dalla pubblicazione del d.lg.150/2022. Le disposizioni in *bonam partem* sono di applicazione retroattiva. Applicare oggi un trattamento penale più severo, rispetto a quello già prefigurato dalla riforma, sarebbe irragionevolmente lesivo di aspettative ben fondate sul principio di legalità". Sull'efficacia prodromica degli atti legislativi v. F. MODUGNO, *Efficacia prodromica di atti legislativi*, in *Riv. milanese di economia*, 1983, 60 ss. il quale rileva che "la legge, dunque, e in genere gli atti legislativi ancor prima della loro entrata in vigore sarebbero dotati di una efficacia interinale o prodromica con riguardo ai soli pubblici poteri o a taluni fra essi".

penale) che espressamente disponeva che il decreto delegato contenesse la fissazione del periodo di *vacatio* “in un termine non superiore ad un anno” successivo alla sua pubblicazione in gazzetta. Ed il Governo, proprio sulla base di questa puntuale previsione, decise poi di optare per la soluzione di sfruttare il termine massimo di un anno consentito dalla delega, per le evidenti difficoltà di adattamento di un settore amplissimo dell’ordinamento dinanzi ad una scelta che operava una mutazione profonda e radicale della disciplina.

La seconda ipotesi, ossia quella di un decreto delegato che contenga una previsione diretta ad incidere su un diverso atto legislativo può essere esaminata – a me pare – come mera ipotesi di scuola. Ove il Governo decidesse di procedere all’emanazione di un decreto legislativo che incida sul termine di *vacatio* di altro atto legislativo e non vi fosse alcuna previsione in questa direzione contenuta nella legge di delega ci si muoverebbe, con evidenza, fuori dai binari della Costituzione e nell’ambito di un esercizio abusivo del potere delegato. Ma anche a voler ipotizzare (e si tratta di una situazione ancora più difficile da configurare in concreto) che sia una legge di delega a contenere, tra i principi e i criteri diretti al Governo, una disposizione che autorizzi quest’ultimo a operare sui termini di *vacatio* di un diverso atto legislativo (una sorta di norma intrusa), ci troveremmo di fronte ad una situazione difficilmente riconducibile al modello costituzionale della delega legislativa. Di là da ogni considerazione di compatibilità con la previsione dell’art. 73, comma 3, Cost., una simile astratta ipotesi, oltre che configurarsi del tutto priva di ogni logica, si scontrerebbe, in fatto, con i tempi di esercizio della delega rendendo sostanzialmente inutile ogni previsione.

Ad escludere la possibilità che possano essere atti con forza di legge a costituire la sede con la quale introdurre nell’ordinamento variazioni al termine di *vacatio* di una legge già promulgata militano, dunque, ragioni di ordine sostanziale che si aggiungono a quelle di ordine formale. Tra queste, credo si possa affermare che il maggior grado di incompatibilità tra uso di un atto con forza di legge per incidere sui termini di *vacatio* e funzione costituzionale della *vacatio*, debba essere rintracciato proprio nell’uso del decreto-legge. La provvisorietà del decreto-legge urta frontalmente, non solo con l’esigenza di conoscibilità della disciplina che deve entrare in vigore ma, soprattutto, con la correlata esigenza di certezza del momento della entrata in vigore che costituisce ineludibile corollario della prima. Poco importa, a mio avviso, che il decreto-legge sia poi oggetto di conversione in legge perché, in realtà, ciò che rileva è proprio il periodo della sua precaria vigenza che lascia in balia di un evento probabile ma, comunque sia, incerto (la conversione, appunto) un regime, quello del momento della obbligatorietà *erga omnes* della legge, sul quale la configurazione di dubbi e perplessità finirebbe per incidere sensibilmente su principi fondamentali (primo, fra tutti, quello di eguaglianza).

Al tempo stesso – e qui risiede, forse, un paradosso – il decreto-legge si presenta come lo strumento verosimilmente più efficace se si vuole incidere sul termine di *vacatio* in maniera tempestiva, specie quando il termine fissato “in deroga” dal legislatore stia per approssimarsi (come l’esperienza del caso dal quale abbiamo preso le mosse dimostra). Ma

ciò, a mio avviso, non sposta minimamente i termini della questione concernente lo strumento con il quale intervenire per operare la eventuale deroga dell'entrata in vigore della legge. Se, infatti, può ragionevolmente ipotizzarsi che nell'esperienza concreta si verifichino situazioni nelle quali esigenze sopravvenute, oggetto di valutazione in sede politica, giustifichino che si operi uno slittamento dell'entrata in vigore in assenza di previsione nella legge promulgata, ovvero di un ulteriore slittamento rispetto ad un termine di *vacatio* già derogato dalla legge all'atto della promulgazione, ciò può essere ammesso solo a condizione che sia lo stesso Parlamento, con una legge formale, a disporre la eventuale proroga. In altri termini, se una concessione può essere fatta al rigore della disposizione costituzionale che affida alle stesse leggi promulgate il potere di derogare, essa consiste nell'ammettere che sempre e solo una legge contenga una simile misura. L'esigenza di certezza e di stabilità della disciplina della *vacatio* prevale su ogni altra istanza e su ogni altra e diversa considerazione e non consente di essere bilanciata con altre esigenze, proprio per il rischio di compromissione di valori (l'eguaglianza, l'applicazione della legge penale, il legittimo affidamento) essenziali nell'ordinamento costituzionale. Una simile affermazione può ritenersi, peraltro, rafforzata, se si tiene anche nel dovuto conto del carattere peculiare del potere di disciplinare la *vacatio* che, secondo una ricostruzione particolarmente condivisibile, va considerato alla stregua di un potere discrezionale e, dunque non libero nel fine.<sup>15</sup>

Può allora ritenersi, in via di provvisoria conclusione, che la possibilità di atti diversi dalla stessa legge promulgata di contenere disposizioni sulla *vacatio* di leggi già in vigore può ammettersi, a condizione che sia frutto esclusivo di una decisione parlamentare tradotta in una legge che risulti coerente con le finalità della legge la cui entrata in vigore si intende derogare. La correlativa esclusione (per le ragioni poc'anzi esposte) del decreto-legge dal novero degli atti che possono compiere l'intervento sui termini di *vacatio* può essere superata, se veramente ci si trova dinanzi ad una esigenza ritenuta oggettiva o, comunque sia, insuperabile, con il ricorso agli strumenti del procedimento legislativo che, se opportunamente utilizzati, possono portare certamente a realizzare quella tempestività dell'intervento (accoppiata, però, alla certezza e stabilità della misura) che, sia pur non coincidente con quella del decreto-legge, può tuttavia conseguire lo scopo di un intervento urgente<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Mi riferisco alla posizione di M. AINIS, *L'entrata in vigore*, cit., il quale si sofferma puntualmente su questa questione sottolineando come il carattere discrezionale del potere di disporre della *vacatio* vada correlato con le finalità di volta in volta perseguite dal legislatore. La determinazione del termine di *vacatio* deve essere messa, pertanto, in stretta relazione con la finalità della singola legge e con essa deve essere coerente: così, ad esempio, lo slittamento di un termine di *vacatio* di una legge che reca misure urgenti appare in stridente contraddizione con il fine della legge e può essere sindacato sotto il profilo della legittimità costituzionale.

<sup>16</sup> Sulle questioni che suscita la dichiarazione d'urgenza dei disegni di legge governativi ex art. 72 Cost. si veda l'ampia analisi di GIU. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza*, Napoli, 2020, 84 ss.

## 5. La posizione della giurisprudenza costituzionale

Tutte le argomentazioni che precedono sono, invero, smentite dalla recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla sentenza n. 151 del 2023 (già richiamata in apertura) che contiene affermazioni di segno radicalmente opposto.

Si tratta di una sentenza che, forse, per la prima volta vede la Corte chiamata a pronunciarsi sulla interpretazione dell'art. 73, terzo comma, Cost., proprio sotto il profilo della compatibilità con questa disposizione di un decreto-legge che interviene a modificare il termine di *vacatio* di un precedente decreto legislativo.

Vale la pena soffermarsi sui passaggi salienti che caratterizzano, per questa parte, la motivazione. La Corte, dopo aver richiamato una serie di precedenti (riferiti, in prevalenza, alla materia penale) concernenti il ruolo dell'istituto della pubblicazione degli atti normativi, e scarsamente rilevanti ai fini della questione della *vacatio*, risolve la questione con poche, sibilline affermazioni. La sentenza ricorda che la scelta di costituzionalizzare il regime della *vacatio* trova la sua giustificazione nell'esigenza di dotare questa disciplina del maggior grado di vincolatività proprio delle norme costituzionali, ma non richiama il pur scarso dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente.

La Corte giunge così, rapidamente, alla conclusione secondo cui deve radicalmente negarsi che ciascun atto normativo possieda «una competenza riservata a stabilire autonomamente il proprio termine di *vacatio legis*, poiché, al contrario, rientra nell'ordinaria forza attiva e passiva di legge la possibilità di intervenire su una disposizione non ancora entrata in vigore, anche al fine di modularne diversamente il termine di entrata in vigore». A completamento di questa impostazione, precisa, poco dopo, che la possibilità per il legislatore di modulare la *vacatio legis* di un diverso atto normativo non può ritenersi «*di per sé* (corsivo nostro) costituzionalmente illegittima».

Difficile negare che ci si trovi di fronte ad una motivazione ridotta al minimo e sostanzialmente apodittica. Essa, di fatto, elude tutte le questioni interpretative che la disciplina costituzionale presenta.

In primo luogo, può osservarsi che, quando si afferma la impossibilità di configurare una riserva di competenza in capo alla legge promulgata, quale unica sede idonea a stabilire il proprio termine di *vacatio*, si elude radicalmente il problema interpretativo posto dal tenore letterale. La Costituzione prevede che sia la *legge stessa*, di volta in volta promulgata, a poter operare la deroga e sembra, pertanto, configurare proprio ciò che la Corte nega perentoriamente, ossia una *riserva* di legge parlamentare in senso stretto. Per superare le strettoie della formulazione testuale occorreva plausibilmente motivare intorno a due profili: a) se il sintagma “legge stessa” possa essere riferito non solo alla legge che viene di volta in volta promulgata ma anche a qualsiasi legge successiva a quella promulgata, la quale ben può essere sede della deroga al termine di *vacatio*; b) se il termine *legge* di cui parla l'art. 73, terzo comma Cost., possa essere riferito a qualsiasi atto legislativo primario e, pertanto, anche al decreto-legge e al decreto legislativo. Di fronte a questi interrogativi l'affermazione secondo cui *rientra nell'ordinaria forza attiva e passiva di legge la possibilità di intervenire su una*

*disposizione non ancora entrata in vigore* appare largamente elusiva dei nodi interpretativi che occorre sciogliere. Una motivazione ambigua che, richiamando forza attiva e passiva “di legge”, sembra voler ammettere la plausibilità della strada del decreto-legge, ma senza pervenire ad una esplicita ammissione.

Così facendo la sentenza aggira completamente la questione dello strumento utilizzato (ossia il decreto-legge) e si limita ad una affermazione, tanto generica quanto ovvia, circa l’ordinaria forza attiva e passiva, senza alcuna risposta al quesito principale, ossia se l’atto con forza di legge (nella specie il decreto-legge), con tutte le sue peculiarità di regime, possa ritenersi fungibile con la legge nel caso specifico dell’intervento sulla *vacatio*, o se un simile intervento non sia da ricondurre (come sospettato) al novero degli abusi governativi di questa fonte. Ma, ancor prima, a rimanere senza alcuna risposta è il quesito relativo alla questione del tenore letterale dell’art. 73, terzo comma, Cost. che viene superato senza alcuna puntuale giustificazione e ignorando del tutto le indicazioni significative provenienti dai lavori preparatori.

Quale è poi il senso da attribuire alla affermazione secondo cui si deve ritenere che la scelta del legislatore di modulare la *vacatio legis* di un diverso atto normativo non sia *di per sé* costituzionalmente illegittima? Invero, l’uso della locuzione avverbiale “di per sé” può solo significare che, nella sua essenza, non è da ritenere incostituzionale la possibilità per il legislatore di modulare la *vacatio* di un diverso atto normativo e si risolve, pertanto, in una affermazione di carattere generale priva di motivazione, che lascia, comunque sia, in disparte la questione di fondo, ossia la questione concernente l’uso del decreto-legge.

Credo, allora, che la ragione vera della posizione assunta dalla Corte sia da rintracciare altrove, e possa cogliersi mettendo in collegamento taluni spunti emergenti dal complesso della motivazione. Va sottolineato che, con questa decisione, vengono respinte in blocco tutte le censure, compresa quella concernente la violazione dell’art. 77 che si presentava ben costruita e con profili di oggettivo interesse, specie in relazione alla scarsa omogeneità della misura diretta allo slittamento del termine di *vacatio* rispetto al variegato contenuto del decreto-legge.

Non appare azzardato, allora, rintracciare le ragioni di un simile atteggiamento, in primo luogo, nella circostanza della ragionevole previsione delle ridottissime possibilità di riproposizione, in futuro, di una situazione normativa come quella dal quale è scaturita la questione di costituzionalità. Se, come credo, l’uso del decreto-legge al fine di incidere su un termine di *vacatio* ancora pendente, si è verificato per la prima volta in questa occasione, l’eventualità di una sua riproposizione può collocarsi in una zona del tutto marginale e residuale della possibile futura produzione normativa. Una situazione che difficilmente si riproporrà in futuro può, allora, aver costituito il sottofondo di una posizione nella quale la stringatissima motivazione in punto di diritto scaturisce da una scelta condotta alla luce di elementi di robusto pragmatismo. E, prima ancora, una certa dose di pragmatica considerazione per il quadro politico nel quale quella misura si iscriveva (il primo decreto-

legge di un Governo da poco insediatosi)<sup>17</sup>, è verosimile abbia giocato un suo ruolo, sia pure in termini marginali, nella soluzione della questione di legittimità costituzionale.

In secondo luogo, la Corte richiama espressamente<sup>18</sup> una posizione assunta dalla Cassazione penale la quale, *medio tempore*, si era già pronunciata sul più ampio termine di *vacatio* ricavandone indicazioni di segno positivo sulla applicazione della disciplina del regime di procedibilità recato dal decreto legislativo la cui *vacatio* era stata prolungata di un mese. In realtà, la circostanza che la giurisprudenza ordinaria si era pronunciata in tempi ristrettissimi proprio sullo slittamento del periodo di *vacatio*, rende evidente come lo spostamento del termine ad opera di un decreto-legge produca effetti immediati di incertezza e comportamenti conseguentemente dubbi interpretativi nell'applicazione, specie quando è diretto ad incidere nella materia penale e processuale<sup>19</sup>. Ma la Corte, in questo caso, rovescia del tutto l'argomento e ne trae indicazioni a supporto del rigetto della questione, sottolineando anche come lo slittamento del termine di *vacatio* abbia consentito, in qualche modo, “un assorbimento nel circuito sociale e giuridico del mutato regime di procedibilità” Razioni, dunque, che, anche in questo caso, sembrano obbedire più a esigenze di fatto che a considerazioni di ordine giuridico-costituzionale. Ed, infine, l'ulteriore elemento di fatto consistente nell'avvenuta conversione in legge in coincidenza con lo spirare del termine della “nuova” *vacatio*. Sebbene questo profilo non emerga esplicitamente dalla motivazione, la circostanza che all'incertezza sulle conseguenze che il mutamento del termine di entrata in vigore aveva prodotto – testimoniata proprio dalla vicenda processuale al cui interno era stata sollevata la *quaestio* – si era sostituita la stabilizzazione della disciplina con effetti, per così dire, “tranquillizzanti” sul sistema penale e processuale, può aver giocato un ruolo rilevante nella soluzione accolta.

## 6. La prevalenza delle ragioni di fatto nella decisione sul regime costituzionale della *vacatio*

Le osservazioni da ultimo svolte mettono a nudo una posizione della giurisprudenza costituzionale nella quale il tratto più evidente sembra risiedere nel rifiuto di esplorare fino in fondo, mediante il ricorso ad una interpretazione sistematica, il ruolo della disposizione costituzionale in tema di *vacatio*, e la prevalenza di argomenti di fatto e, verosimilmente, di suggestioni riconducibili, in larga misura, alle conseguenze immediate che la declaratoria di incostituzionalità avrebbe prodotto. Si potrebbe dire che la Corte, nella vicenda che riguarda

<sup>17</sup> Questa circostanza è richiamata espressamente al punto 4.3 del considerato in diritto.

<sup>18</sup> V. il punto 5 del considerato in diritto

<sup>19</sup> Sul punto v. le puntuali notazioni di C. PAONESSA, *La procedibilità a querela secondo la c.d. riforma Cartabia. Una ricognizione delle novità normative e delle ricadute normative*, in *Riv. pen.*, 2022, 966 ss., la quale, dopo aver ricordato che la questione di costituzionalità sollevata sul decreto-legge che interveniva sulla *vacatio* era certamente “suscettibile di avere ripercussioni di non poco conto sui procedimenti attivati (o che potrebbero attivarsi) nelle more del prolungamento della *vacatio legis*”, sottolineava, a conferma delle forti ricadute nel periodo di conversione del d.l., l'esigenza di una autoregolazione ad opera dei giudici (ad esempio procedendo ad un rinvio in massa dei giudizi) e rilevando, tuttavia, che già vi erano state pronunzie della stessa Cassazione che avevano ritenuto inapplicabile la nuova disciplina più favorevole nel periodo di precaria protrazione della *vacatio*.

l'interpretazione della disposizione costituzionale sulla *vacatio*, chiamata per la prima volta a pronunciarsi su questo tema, non si preoccupi tanto di pervenire ad una interpretazione costruita intorno all'intero sistema costituzionale, quanto piuttosto di risolvere la *quaestio legitimitatis* sottoposta all'esame in relazione al contesto nel quale l'oggetto della pronuncia (la norma impugnata) si veniva a collocare. In altri termini, una posizione maggiormente preoccupata dell'impatto immediato prodotto nell'ordinamento dalla dichiarazione di illegittimità che non ispirata ad una valutazione per le conseguenze di sistema.

Si tratta, per la verità, di una posizione non nuova, di una attenzione via via crescente per le conseguenze che le decisioni costituzionali assumono nel sistema, tanto da condurre gli studiosi a sottolineare come “l'impatto ordinamentale delle pronunce del giudice costituzionale ha conquistato un proprio ruolo nel *decisum*, assumendo in definitiva e *quodammodo* la veste di fattore della decisione medesima”<sup>20</sup>. Concepire il ruolo del giudice costituzionale come un giudice che debba procedere, per così dire, ad occhi chiusi, disinteressandosi delle conseguenze dell'eliminazione della disposizione di legge che presenta aspetti di incostituzionalità, significherebbe avere – come, da molto tempo, è stato autorevolmente sottolineato – una concezione astratta e illuministica<sup>21</sup> del sindacato di costituzionalità, e finirebbe per condannare la giurisprudenza costituzionale “ad uno scollamento totale con la realtà su cui essa incide”, con la conseguenza di percepirla “come istanza responsabile del determinarsi di gravi problemi ordinamentali”<sup>22</sup>. Ed è sulla scorta proprio di questa visione che la giurisprudenza costituzionale si è sviluppata elaborando strumenti e tecniche decisorie sempre più complesse e, potremmo dire raffinate<sup>23</sup>, le quali sono espressione, al tempo stesso, della preoccupazione del giudice delle leggi per la salvaguardia del principio di continuità dell'ordinamento e per la tutela dell'ordinamento stesso rispetto conseguenze di maggiore incostituzionalità discendenti da pronunzie di accoglimento.

Non è questa ovviamente, la sede per sviluppare una riflessione su di un punto sul quale, comunque, la riflessione costituzionalistica è particolarmente estesa e profonda. Può solo ricordarsi, ai fini della questione qui trattata, che questa sensibilità della Corte per le conseguenze ordinamentali si è manifestata attraverso tecniche di giudizio dirette ad evitare la pronuncia di accoglimento ma, ovviamente, diverse dal rigetto secco. Le pronunzie di

---

<sup>20</sup> Così, di recente, P. CARNEVALE, *Contributo ad uno studio sul vizio del presupposto soggettivo della legge*, Napoli, 2023, 348, il quale sottolinea opportunamente come l'oggetto del giudizio di costituzionalità « ha finito per essere sempre più, non semplicemente il problema di costituzionalità per come “confezionato” dall'iniziativa del soggetto promotore del suo giudizio, ma quello stesso problema inquadrato nel contesto, non solo dell'assetto, ma anche della dinamica dell'ordinamento *come un tutto* al quale fornire una soluzione in grado di coniugare sistema e problema». Il tema è stato poi di recente sviluppato con particolare attenzione da E. CAVASINO, *L'impatto ordinamentale del decisum come fattore di decisione delle pronunce della Corte costituzionale*, in M. D'Amico -F. Biondi ( a cura di) *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Torino 2018, 406, la quale distingue forme di condizionamento che vanno dall'impatto ambientale, in relazione alla difesa dei valori costituzionali, all'impatto politico-istituzionale, dall'impatto normativo a quello sociale.

<sup>21</sup> In questi termini, F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV. *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Vol. I, Padova, 1985, 580

<sup>22</sup> Le espressioni richiamate sono di R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007, 21

<sup>23</sup> La tematica delle tecniche decisorie è ora oggetto del saggio di M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale. A settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in *Dir. e soc.*, 2023, n. 1, nella cui parte finale si rinviene una ampia riflessione sulla questione del ruolo “politico” della Corte e sul suo più profondo significato.

incostituzionalità accertata ma non dichiarata, quelle di incostituzionalità differita, le interpretative di rigetto, le manipolative costituiscono declinazioni anche, tra loro, profondamente diverse di una esigenza di fondo unitaria, ossia evitare il vuoto normativo e, soprattutto, le conseguenze del vuoto derivanti dall'annullamento<sup>24</sup>.

E, allora, le sentenze di rigetto dovrebbero ritenersi del tutto estranee a questa strategia perché esse dovrebbero essere tutte espressione del sicuro e motivato accertamento della assenza del vizio di illegittimità prospettato. Credo, tuttavia, che le cose stiano in maniera in parte diversa, come, in una certa misura, emerge proprio dalla decisione in tema di *vacatio legis*. La sentenza di rigetto accerta la inesistenza della disformità tra norma legislativa e norma costituzionale sotto i profili denunziati, ma ciò avviene nell'ambito di un giudizio che tiene conto, inevitabilmente, di un rapporto conformità-disformità tra legge e Costituzione che è di carattere variabile. Come è stato acutamente sottolineato, in questo rapporto si configurano dei gradi intermedi per cui «si va dalla conformità massima (o piena) – che è l'identità – alla totale disformità – che è la irriducibile diversità o estraneità, cioè la contraddizione o incompatibilità»<sup>25</sup>. In altri termini la Corte si muove su un crinale – quello, appunto, del grado di conformità-disformità – che è variabile e graduabile e che, come tale, per essere colto nella sua interezza, esige di essere individuato compiutamente. Ora, il giudizio che la Corte svolge può, a sua volta, variare di intensità, prestarsi ad un grado di approfondimento che può assumere caratteristiche variabili e che, di conseguenza, non è in grado di intercettare tutti gli elementi che concorrono a configurare la disformità tra norma oggetto del giudizio e parametro costituzionale. Ciò può avvenire proprio in conseguenza della valutazione sull'impatto ordinamentale delle pronunzie, che spinge la Corte ora a incrementare ora ad attenuare – secondo combinazioni che traggono dal caso specifico oggetto del giudizio il loro alimento – il raggio di escursione nel quale viene iscritto il ragionamento che porta alla decisione.

Ed è quanto è avvenuto, a mio avviso, nella posizione assunta sulla interpretazione dello statuto costituzionale della *vacatio*, nella quale, per le ragioni che si sono sopra dette, la restrizione dei profili entro i quali compiutamente ricostruire il significato della norma costituzionale trova la sua più probabile spiegazione negli effetti che la pronunzia demolitoria avrebbe prodotto sul diritto penale (sostanziale e processuale) in ragione della precaria vigenza della disposizione di spostamento dei termini.

Difficile dire se questa posizione sia espressione di un certo prevalere dell'anima politica su quella più propriamente giurisdizionale della Corte<sup>26</sup>, se, in altri termini, la compresenza

<sup>24</sup> Sui confini del timore del vuoto, dell'*horror vacui* v. il lavoro di R. PINARDI, *op. cit.*, *passim*

<sup>25</sup> Così, F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 116, ove l'Autore sottolinea come alla Corte spetti il controllo sulla misura del grado di conformità/disformità, e tale controllo affiora in maniera esemplare nel controllo di ragionevolezza.

<sup>26</sup> Si tratta di una questione antica che ha trovato, di recente, un rinnovato ed esteso interesse. Può ricordarsi il volume *Ricordando Alessandro Pizzorusso - Il pendolo della Corte*, Torino, 2017, a cura di R. Romboli e di quest'ultimo il saggio introduttivo dal titolo *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra anima politica e quella giurisdizionale*. Tra i lavori monografici si vedano C. DRIGO, *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, Bologna, 2016; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, 2017.

di queste due tensioni che innervano la nostra giustizia costituzionale si sia tradotta in sbilanciamento eccessivo verso uno dei due poli<sup>27</sup>.

Resta però il dubbio che l'aver assecondato l'uso spregiudicato della decretazione d'urgenza, anche nel campo del regime dell'entrata in vigore della legge, sia stata un'occasione persa per evitare tentazioni di riproposizione di simili operazioni, a tutto danno di quelle esigenze di certezza che presiedono al regime costituzionale della *vacatio legis*.

---

<sup>27</sup> Il carattere politico non deriva, in questo caso, dalla politicità della questione quanto, piuttosto, dal condizionamento del contesto politico-istituzionale. Sul punto, R. ROMBOLI, *op. cit.*, 6; M. DOGLIANI, *La sovranità (perduta?) del Parlamento e la sovranità (usurpata?) della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di) *Il pendolo della Corte*, cit., 75 ss.