

The logo consists of three overlapping circles: a yellow one on the left containing the letter 'C', a green one in the middle containing 'J', and a blue one on the right containing 'N'.

CJN

Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE



ISSN 2240-7618

1/2019

EDITOR-IN-CHIEF

Francesco Viganò

EDITORIAL BOARD

Italy: Gian Luigi Gatta, Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli

Spain: Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz, Joan Queralt Jiménez

Chile: Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto, Fernando Londoño Martínez

MANAGING EDITOR

Carlo Bray

EDITORIAL STAFF

Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Javier Escobar Veas, Stefano Finocchiaro, Elisabetta Pietrocarlo, Tommaso Trincherà, Stefano Zirulia

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardón, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Maserà, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Santiago Mir Puig, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, María Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggeri, Francesca Ruggieri, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeije Álvarez, Antonio Vallini, Paolo Veneziani, Costantino Visconti, Javier Willenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale è un periodico on line ad accesso libero e non ha fine di profitto. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La rivista, registrata presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011, è edita attualmente dall'associazione "Progetto giustizia penale", con sede a Milano, ed è pubblicata con la collaborazione scientifica e il supporto dell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dell'Università degli Studi di Milano, dell'Università di Roma Tre, dell'Università LUISS Guido Carli, dell'Universitat de Barcelona e dell'Università Diego Portales di Santiago del Cile.

La rivista pubblica contributi inediti relativi a temi di interesse per le scienze penalistiche a livello internazionale, in lingua italiana, spagnolo, inglese, francese, tedesca e portoghese. Ogni contributo è corredato da un breve abstract in italiano, spagnolo e inglese.

La rivista è classificata dall'ANVUR come rivista scientifica per l'area 12 (scienze giuridiche), di classe A per i settori scientifici G1 (diritto penale) e G2 (diritto processuale penale). È indicizzata in DoGI e DOAJ.

Il lettore può leggere, condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista può essere citata in forma abbreviata con l'acronimo: *DPC-RT*, corredato dall'indicazione dell'anno di edizione e del fascicolo.

La rivista fa proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La rivista si conforma alle norme del Regolamento UE 2016/679 in materia di tutela dei dati personali e di uso dei cookies ([clicca qui](#) per dettagli).

Ogni contributo proposto per la pubblicazione è preliminarmente esaminato dalla direzione, che verifica l'attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.

In caso di esito positivo di questa prima valutazione, la direzione invia il contributo in forma anonima a due revisori, individuati secondo criteri di rotazione tra i membri dell'Editorial Advisory Board in relazione alla rispettiva competenza per materia e alle conoscenze linguistiche. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore.

La direzione comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se entrambe le valutazioni sono positive, il contributo è pubblicato. Se una o entrambe le valutazioni raccomandano modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se uno o entrambi i revisori esprimono parere negativo alla pubblicazione.

La direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di peer review. Di ciò è data notizia nella prima pagina del contributo, con indicazione delle ragioni relative.

Se desideri proporre una pubblicazione alla nostra rivista, invia una mail a editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. I contributi che saranno ritenuti dalla direzione di potenziale interesse per la rivista saranno sottoposti alla procedura di peer review sopra descritta. I contributi proposti alla rivista per la pubblicazione dovranno rispettare i criteri redazionali [scaricabili qui](#).

Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale es una publicación periódica *on line*, de libre acceso y sin ánimo de lucro. Todas las colaboraciones de carácter organizativo y editorial se realizan gratuitamente y no se imponen a los autores costes de maquetación y publicación. La Revista, registrada en el Tribunal de Milan, en el n. 554 del 18 de noviembre de 2011, se edita actualmente por la asociación “Progetto giustizia penale”, con sede en Milán, y se publica con la colaboración científica y el soporte de la *Università Commerciale Luigi Bocconi* di Milano, la *Università degli Studi di Milano*, la *Università di Roma Tre*, la *Università LUISS Guido Carli*, la *Universitat de Barcelona* y la *Universidad Diego Portales de Santiago de Chile*.

La Revista publica contribuciones inéditas, sobre temas de interés para la ciencia penal a nivel internacional, escritas en lengua italiana, española, inglesa, francesa, alemana o portuguesa. Todas las contribuciones van acompañadas de un breve abstract en italiano, español e inglés.

El lector puede leer, compartir, reproducir, distribuir, imprimir, comunicar a terceros, exponer en público, buscar y señalar mediante enlaces de hipervínculo todos los trabajos publicados en “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, con cualquier medio y formato, para cualquier fin lícito y no comercial, dentro de los límites que permite la licencia *Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia* (CC BY-NC 3.0 IT) y, en particular, debiendo mantenerse la indicación de la fuente, el logo, el formato gráfico original, así como el autor de la contribución.

La Revista se puede citar de forma abreviada con el acrónimo *DPC-RT*, indicando el año de edición y el fascículo.

La Revista asume el [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborado por el COPE (*Comitte on Publication Ethics*).

La Revista cumple lo dispuesto en el Reglamento UE 2016/679 en materia de protección de datos personales ([clica aquí](#) para los detalles sobre protección de la privacy y uso de cookies).

Todas las contribuciones cuya publicación se propone serán examinadas previamente por la Dirección, que verificará la correspondencia con los temas tratados en la Revista y el respeto de los requisitos mínimos para su publicación.

En el caso de que se supere con éxito aquella primera valoración, la Dirección enviará la contribución de forma anónima a dos evaluadores, escogidos entre los miembros del *Editorial Advisory Board*, siguiendo criterios de rotación, de competencia por razón de la materia y atendiendo también al idioma del texto. Los evaluadores recibirán un formulario, que deberán devolver a la Dirección en el plazo indicado. En el caso de que la devolución del formulario se retrasara o no llegara a producirse, la Dirección se reserva la facultad de escoger un nuevo evaluador.

La Dirección comunicará el resultado de la evaluación al autor, garantizando el anonimato de los evaluadores. Si ambas evaluaciones son positivas, la contribución se publicará. Si alguna de las evaluaciones recomienda modificaciones, la contribución se publicará después de que su autor la haya revisado sobre la base de los comentarios recibidos y de que la Dirección haya verificado que tales comentarios han sido atendidos. La contribución no se publicará cuando uno o ambos evaluadores se pronuncien negativamente sobre su publicación.

La Dirección se reserva la facultad de publicar, en casos excepcionales, contribuciones que no hayan sido previamente sometidas a *peer review*. Se informará de ello en la primera página de la contribución, indicando las razones.

Si deseas proponer una publicación en nuestra revista, envía un mail a la dirección editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. Las contribuciones que la Dirección considere de potencial interés para la Revista se someterán al proceso de *peer review* descrito arriba. Las contribuciones que se propongan a la Revista para su publicación deberán respetar los criterios de redacción (se pueden [descargar aquí](#)).



Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale is an on-line, open-access, non-profit legal journal. All of the organisational and publishing partnerships are provided free of charge with no author processing fees. The journal, registered with the Court of Milan (n° 554 - 18/11/2011), is currently produced by the association “Progetto giustizia penale”, based in Milan and is published with the support of Bocconi University of Milan, the University of Milan, Roma Tre University, the University LUISS Guido Carli, the University of Barcelona and Diego Portales University of Santiago, Chile.

The journal welcomes unpublished papers on topics of interest to the international community of criminal scholars and practitioners in the following languages; Italian, Spanish, English, French, German and Portuguese. Each paper is accompanied by a short abstract in Italian, Spanish and English.

Visitors to the site may share, reproduce, distribute, print, communicate to the public, search and cite using a hyperlink every article published in the journal, in any medium and format, for any legal non-commercial purposes, under the terms of the Creative Commons License - Attribution – Non-commercial 3.0 Italy (CC BY-NC 3.0 IT). The source, logo, original graphic format and authorship must be preserved.

For citation purposes the journal's abbreviated reference format may be used: *DPC-RT*, indicating year of publication and issue.

The journal strictly adheres to the [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) drawn up by COPE (Committee on Publication Ethics).

The journal complies with the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) ([click here](#) for details on protection of privacy and use of cookies).

All articles submitted for publication are first assessed by the Editorial Board to verify pertinence to topics addressed by the journal and to ensure that the publication's minimum standards and format requirements are met.

Should the paper in question be deemed suitable, the Editorial Board, maintaining the anonymity of the author, will send the submission to two reviewers selected in rotation from the Editorial Advisory Board, based on their areas of expertise and linguistic competence. The reviewers are provided with a feedback form to compile and submit back to the editorial board within an established timeframe. If the timeline is not heeded to or if no feedback is submitted, the editorial board reserves the right to choose a new reviewer.

The Editorial Board, whilst guaranteeing the anonymity of the reviewers, will inform the author of the decision on publication. If both evaluations are positive, the paper is published. If one or both of the evaluations recommends changes the paper will be published subsequent to revision by the author based on the comments received and verification by the editorial board. The paper will not be published should one or both of the reviewers provide negative feedback.

In exceptional cases the Editorial Board reserves the right to publish papers that have not undergone the peer review process. This will be noted on the first page of the paper and an explanation provided.

If you wish to submit a paper to our publication please email us at editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. All papers considered of interest by the editorial board will be subject to peer review process detailed above. All papers submitted for publication must abide by the editorial guidelines ([download here](#)).

DIRITTO PENALE EUROPEO <i>DERECHO PENAL EUROPEO</i> <i>EUROPEAN CRIMINAL LAW</i>	Granting Due Process of Law to Suspected and Accused Persons Involved in Parallel Criminal Proceedings in the EU 1 <i>Asegurar el derecho al debido proceso a investigados y acusados sujetos a procedimientos penales paralelos en la UE</i> <i>Assicurare il diritto al giusto processo agli indagati e agli imputati sottoposti a procedimenti penali paralleli nell'UE</i> Alejandro Hernández López
	Los tribunales ordinarios ante la primacía del Derecho de la UE y la protección de los derechos fundamentales 17 <i>I tribunali ordinari dinanzi alla primazia del diritto dell'UE e alla tutela dei diritti fondamentali</i> <i>Ordinary Courts before the Primacy of EU Law and the Protection of Fundamental Rights</i> Annalisa Lucifora
	Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca 34 <i>El reglamento (UE) 2018/1805 para el recíproco reconocimiento de los procesos de congelamiento de activos y comiso</i> <i>The EU Regulation 2018/1805 for the Mutual Recognition of Freezing Measures and Confiscation</i> Maugeri
	Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie 61 <i>Uno, ninguno, veintidós. O la incerteza del derecho en el combate a los fraudes eurounitarios</i> <i>One, No One, Twenty Two. Namely, the Legal Uncertainty in Fighting EU Frauds</i> Rosaria Sicurella
	“Ce lo chiede (anche) l'Europa!": Regole d'ingaggio per la forza pubblica 84 <i>“Lo pide (también) Europa!": Reglas de enfrentamiento para la fuerza pública</i> <i>“Europe (too) is asking for it!": Rules of engagement for law enforcement officers</i> Matteo Tondini

L'OBBIETTIVO SU...	Reati culturalmente motivati	98
OBJETIVO SOBRE...	<i>Delitos culturalmente motivados</i>	
FOCUS ON...	<i>Culturally Motivated Crimes</i>	
	Fabio Basile	
	Le "parole preparatorie". I reati antiterrorismo di parola nell'era dei new media	104
	<i>Las "palabras preparatorias". Los delitos antiterrorismo de palabra en la era de los nuevos medios de comunicación</i>	
	<i>Crimes of Word. Anti-terrorism Offences of Word in the Age of the Means of Communication</i>	
	Fabio Fasani	
	Il profiling dell'autore di reato	142
	<i>La caracterización del autor del delito</i>	
	<i>The Profiling of the Offender</i>	
	Luca Lupária	
	Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive	158
	<i>Crimen organizado y corrupción.</i>	
	<i>De la atracción electiva a las convergencias represivas</i>	
	<i>Organised Crime and Corruption: from Elective Attraction to Enforcement Convergence</i>	
	Vincenzo Mongillo	
	Circa alcune aporie della teoria della pena nel diritto penale continentale*	192
	<i>Sobre algunas aporías de la teoría de la pena en el derecho penal continental</i>	
	<i>About Some Aporias of the Theory of Punishment in Continental Criminal Law</i>	
	Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno	
	Riserva di codice o di legge organica: significato, questioni di legittimità costituzionale e impatto sul sistema penale	206
	<i>Reserva de código o de ley orgánica: significado, cuestiones de legitimidad constitucional e impacto en el sistema penal</i>	
	<i>Reservation to the Criminal Code or to a Consolidated Law: Meaning, Constitutionality and Impact on the Criminal Law System</i>	
	Carlo Ruga Riva	

L'OBBIETTIVO SU...

OBJETIVO SOBRE...

FOCUS ON...

Riserva di codice o di legge organica: significato, questioni di legittimità costituzionale e impatto sul sistema penale

Reserva de código o de ley orgánica: significado, cuestiones de legitimidad constitucional e impacto en el sistema penal

Reservation to the Criminal Code or to a Consolidated Law: Meaning, Constitutionality and Impact on the Criminal Law System

CARLO RUGA RIVA

*Professore di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca
carlo.rugariva@unimib.it*

PRINCIPIO DI LEGALITÀ

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

NULLUM CRIMEN PRINCIPLE

ABSTRACTS

Il lavoro analizza il principio della riserva di codice o di legge organica inserito nel codice penale italiano all'art. 3-bis, secondo cui "nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia".

L'autore si interroga sul contenuto del principio e sul suo significato politico-criminale. Vengono inoltre esaminati due profili di illegittimità costituzionale: dell'art. 3-bis, nella misura in cui il principio della riserva di codice introdotto dal d.lgs. n. 21 non era espressamente previsto nella legge delega; delle fattispecie penali che, come già accaduto con la figura del c.d. "blocco stradale" (reato reintrodotta dal d.l. n. 113/2018, conv. in l. n. 132/2018), non dovessero rispettare il principio della riserva di codice o di legge organica. L'Autore sostiene che l'art. 3-bis c.p. ponga una regola derogabile dal legislatore successivo, e che dunque non abbia reale efficacia vincolante.

El presente trabajo analiza el principio de reserva de código o de ley orgánica, establecido en el artículo 3 bis del código penal italiano, conforme al cual "las nuevas disposiciones que establezcan delitos pueden ser incorporadas al ordenamiento jurídico solamente si modifican el código penal o son introducidas en leyes que regulan en modo orgánico la materia. El autor se interroga por el contenido del principio y su significado político-criminal. Posteriormente, examina dos cuestiones de inconstitucionalidad: del artículo 3 bis en la medida en que el principio de reserva de código, incorporado por el decreto legislativo n. 21, no estaba expresamente previsto por la ley delegatoria; y de los tipos penales que, como ya ocurrió con la figura de "bloqueo de carretera", no debiesen respetar el principio de reserva de código. El autor sostiene que el artículo 3 bis del código penal establece una regla derogable por el propio legislador, y por tanto no posee una real eficacia vinculante.

The paper analyses the principle of reservation to the Criminal Code or to a Consolidated Law, inserted in the Italian Criminal Code under art. 3-bis, according to which "new criminal provisions can be introduced either by amending the Criminal Code or by passing Consolidated Laws on a given topic". The author focuses on the content of such a principle and its criminal policy implications. Furthermore two profiles of unconstitutionality are examined: as to art. 3-bis, the principle at issue was not expressly mentioned by the law delegating the Government to enact legislative decree no. 21; as to criminal provisions, e.g. the crime of 'road blockage' (introduced

again by the law decree no. 113/2018, converted into law 132/2018), when non-compliant with the principle of reservation to the Criminal Code or to a Consolidated Law. The Author believes that art. 3-bis of the Italian Criminal Code is not binding for the future lawmaker, that is basically free to derogate it.

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Il significato della nuova formula. – 2.1. L'art. 3-bis c.p. come regola anankastico-costitutiva. – 3. Il principio della riserva (tendenziale) di codice tra legge delega e decreto legislativo: profili di illegittimità costituzionale per eccesso di delega. – 4. L'art. 3-bis c.p. come autovincolo legislativo: effetti e rimedi in caso di sua violazione – 5. Sull'opportunità politico-criminale del principio di tendenziale riserva di codice e sul correlato significato di codice e di sistema penale. – 6. La legislazione penale dopo la riserva di codice: un primo bilancio.

1.

Premessa.

Il principio della riserva di codice o di legge organica, oggetto di progetti di riforma¹ e di appassionati dibattiti² fin dagli anni '90 del secolo scorso, ha fatto inaspettato ingresso nel codice penale, all'art. 3-bis, per mezzo del d.lgs n. 21/2018: “nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia”³.

Il legislatore delegato ha così tradotto il principio di delega che mirava almeno espressamente ad altro (cfr. *infra*, 3), ovvero a “travasare” all'interno del codice penale, nella *parte speciale* “...tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale...” (art. 1, co. 85, lett. q l. 103/2018)⁴.

La collocazione della disposizione, posta dopo l'obbligatorietà della legge penale e prima della nozione di “cittadino italiano” è stata criticata: meglio sarebbe stato inserirla dopo l'art. 1, attinendo alla fonte del precetto penale, o in calce all'art. 16, considerando lo scopo di regolare i rapporti tra codice e leggi penali speciali⁵; o, si potrebbe aggiungere, dopo l'art. 5⁶, trattandosi, almeno agli occhi del legislatore, di una norma-principio volta a garantire al cittadino la migliore conoscibilità del precetto penale.

L'ingresso del principio della (tendenziale) riserva di codice nell'ordinamento penale è per certi versi sorprendente, perché avviene in un momento storico nel quale non pochi esprimono disincanto e scetticismo sulla centralità o quanto meno sulla realistica realizzabilità di un nuovo codice o di una seria ricodificazione⁷, codice divenuto secondo taluno – e per ragioni non contingenti – un oggetto scheumorfico⁸, preferendo viceversa puntare su autonomi e paralleli

¹ Si vedano, in termini quasi identici, l'art. 129, co. 4 del Progetto di legge costituzionale della c.d. Bicamerale, risalente al 1997 (“nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono”) e l'art. 16-bis Progetto Grosso (cfr. Relazione della Commissione Grosso del 1999, consultabile in GROSSO (2000a), p. 138: “nuove norme penali sono ammesse solo se modificano questo codice ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono”); l'art. 5 del Progetto Pisapia, nel testo consultabile in C. FIORE, MOCCIA, CAVALIERE (2009), prevedeva che “...a) le nuove disposizioni penali siano inserite nel codice penale ovvero nelle leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono, coordinandole con le disposizioni del codice e nel rispetto dei principi in esso contenuti...”. Il Progetto Pagliaro, d'altra parte, puntava alla centralità del codice e al suo coordinamento con le leggi speciali attraverso l'art. 13 delle disposizioni di attuazione contenute nello schema di legge delega, secondo cui in caso di convergenza sul medesimo fatto del codice e di norme complementari sarebbe prevalso il primo, fatta salva la possibilità che leggi delegate, emanate parallelamente all'entrata in vigore del codice, confermassero la previgente legislazione complementare.

² Senza pretese di esaustività, DONINI (2003a), p. 68 ss.; FIANDACA (2001), p. 142; FERRAJOLI (2001), p. 27 ss.; GROSSO (2000b), p. 99 ss.; MAIELLO (2003), p. 157 ss.; PALAZZO (1998), p. 37 ss.

Si vedano inoltre gli interventi di N. MAZZACUVA (1998) e di FIANDACA (1998), rispettivamente p. 155 ss. e pp. 140 ss., di PAGLIARO-MAZZACUVA-CADOPPI-COLOMBO-SPANGHER in *Ind. pen.* 1998, 318 ss.; i contributi di CUPELLI (2009), p. 13 ss., e di MOCCIA (2009), p. 439 ss., in C. FIORE, MOCCIA, CAVALIERE (editor), *Quale riforma del codice penale? cit.*; PALIERO (2004), p. 1011 ss.

³ Sul significato della nuova disposizione per il legislatore futuro v. AMBROSETTI (2018), pp. 1 ss.; CISTERNA (2018), p. 229 ss.; DE FLAMMINEIS, (2018), p. 27 ss.; DONINI (2018a), p. 429 ss.; DONINI (2018b); M. GALLO (2018); LEOPIZZI, (2018), p. 77 ss.; PADOVANI, (2018), p. 13 ss.; PALAZZO (2016) p. 52 ss.; PAPA (2018), p. 129 ss.; PELISSERO (2016), p. 70 ss. Si concentrano sulle fattispecie “travasate” nel codice penale e su quelle rimaste fuori S. BERNARDI, (2018), p. 127 ss.; BORGOGNO (2018), p. 211ss.; PANEBIANCO (2018), p. 1 ss.; RICCARDI (2018).

⁴ Più precisamente l'art. 1, co. 85 lett. q) della l. n. 103/2018 prevedeva “l'attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale”.

⁵ PADOVANI (2018), p. 22.

⁶ O magari ancora nel titolo IV del libro I del c.p., come fattore in grado di incidere sulla colpevolezza.

⁷ Pur con diverse sfumature v. FIANDACA (2012) p. 209; PALAZZO (2012) specie p. 54 ss.; PADOVANI (1986) specie p. 95 s.; per un riepilogo delle varie posizioni della dottrina v. per tutti PAPA (2018), p. 139.

⁸ PAPA (2018) p. 139 nel senso che il codice oggi alluderebbe ad altro rispetto alla idea e alla tradizione illuministica di un sistema ordinato e coerente di norme, finendo per assomigliare ad un codice-centro di accoglienza per le norme più disperate.

sottosistemi normativi⁹.

La novella, peraltro, prefigura un sistema nel quale il codice convive con leggi organiche: una sorta di affidato condiviso, un duopolio ben lontano dall'ideale pancodicistico immaginato dai sostenitori del diritto penale minimo¹⁰, primi e più radicali sostenitori della riserva di codice.

Il tema è molto vasto; ragioni di spazio suggeriscono di concentrare l'analisi dapprima sul significato della disposizione (*infra*, 2), e quindi su alcuni dei suoi profili che appaiono più controversi: la legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 76, di un principio inserito in un decreto legislativo ma non previsto espressamente nella legge di delegazione (*infra*, 3); la vincolatività o meno di una norma di rango ordinario rispetto alla legislazione penale futura di pari grado, e le eventuali possibili reazioni dell'ordinamento in caso di sua violazione (*infra*, 4); l'opportunità politico criminale di tale principio e le sue ricadute sull'idea di codice e più in generale di sistema penale (*infra*, 5).

Infine, a mo' di *test*, verranno passate in rapida rassegna le fattispecie penali emanate dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 21/2018, allo scopo di verificare la tenuta del principio della (tendenziale) riserva di codice nella prassi legislativa (*infra*, 6).

2.

Il significato della nuova formula.

L'art. 3-bis c.p. circoscrive la riserva di codice o di legge organica alle “nuove disposizioni che prevedono reati”.

Rimangono dunque fuori dal formale perimetro della riserva le circostanze, le norme sulla procedibilità e, più ampiamente, tutte le norme di parte generale, diversamente da quanto previsto in precedenti progetti di riforma, ove la riserva era riferita alle “nuove norme penali”¹¹ o alle “nuove disposizioni penali”¹².

E' peraltro ovvio che qualsiasi futura riforma della parte generale inciderà sul codice penale vigente, o su di un radicalmente nuovo codice penale; l'articolo in commento pretende di vincolare il legislatore rispetto ai luoghi dove collocare singoli nuovi reati, e cioè alla parte speciale, ma certo non vieta di dare la stessa collocazione anche alle norme di parte generale.

La formula “riserva di codice o di legge organica” addita al legislatore penale le tipologie normative o se si preferisce i luoghi ove solo (ed eventualmente) inserire nuove fattispecie penali: il codice o le leggi organiche.

In negativo la formula citata esclude che il legislatore penale possa introdurre nuove fattispecie penali in leggi non organiche, ovvero in norme separate dal loro (eventuale) più ampio contesto extrapenale o composto da altre norme penali.

In sintesi non sarebbero ammissibili nuove fattispecie incriminatrici a sé stanti, extrava-ganti, poste fuori dal codice o da leggi organiche, ciò che dovrebbe – quasi magicamente – indurre il legislatore a riflettere più a fondo sulle scelte di incriminazione, con guadagno per il principio di sussidiarietà, nonché a scrivere norme più chiare e precise e dunque maggiormente comprensibili dai cittadini.

Si tratta di una inedita *riserva topografica*, che non tocca la fonte delle norme penali (legge ed atti equiparati) né la procedura di loro approvazione (ordinaria), ma piuttosto pretende di allocare le nuove fattispecie penali in uno dei due luoghi menzionati ovvero all'interno di testi normativi aventi determinate caratteristiche di (auspicata) sistematicità.

Una riserva di “collocazione organica”, come si è scritto efficacemente già ai tempi della analoga formula inserita nel Progetto di revisione costituzionale¹³.

Il codice come oggetto e come luogo non pone ovviamente problemi di *individuazione*, semmai v'è da chiedersi se, anche a causa della riforma in commento, esso non acquisisca o non

⁹ Ne dà anche la conto la relazione della Commissione di studio per l'elaborazione dello schema di decreto legislativo per un riordino della parte speciale del codice penale, pag. 12.

¹⁰ FERRAJOLI (2001), p. 35 s., proponeva ad esempio la sostituzione della semplice riserva di legge in materia penale con una *riserva di codice* (sia sostanziale che processuale), riferendosi con tale formula al “...principio secondo cui nessuna norma può essere introdotta in materia di reati, pene e processi penali se non attraverso una modifica o un'integrazione da approvarsi con procedura aggravata, del testo del codice penale o di quello processuale”; sul diritto penale minimo vedi tra gli altri BARATTA (1984), pp. 443 ss. e FERRAJOLI (1984), pp. 493 ss.

¹¹ Formula impiegata nel c.d. Progetto della Bicamerale e nel Progetto Grosso, vedi *supra*, nota 1.

¹² Secondo la formulazione utilizzata nel Progetto Pisapia, vedi *supra*, nota 1.

¹³ Così PULITANÒ (1998), p. 297.

finirà con l'assumere un *significato* (ulteriormente) diverso da quello tramandoci dal modello illuministico (cfr. *infra*, 5).

Le leggi organiche non sono definite dal nostro legislatore.

Storicamente, le leggi organiche, nell'esperienza comparata, sono definite tali perché disciplinano *organi dello Stato* o, per altro verso, in quanto presentano caratteristiche di *compiutezza e organicità*.¹⁴

In particolare, nella tradizione francese e spagnola le leggi si definiscono organiche in ragione della procedura aggravata prevista per la loro formazione e per il contenuto, riferito rispettivamente alla disciplina dei pubblici poteri¹⁵ e ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche,¹⁶ i quali ultimi, in Spagna, non vertono solo né sull'intera materia penale¹⁷; un'altra caratteristica enucleata dalla dottrina comparatistica attiene alla forza di resistenza all'abrogazione da parte della legge ordinaria che insiste sulla stessa materia¹⁸.

Nel linguaggio giuridico corrente si possono definire organiche le leggi che mirano a disciplinare compiutamente, esaustivamente una determinata materia (per es. la privacy, la sicurezza sul lavoro, il fallimento, l'ambiente, l'urbanistica, la sicurezza degli alimenti, gli stupefacenti ecc.), in particolare, ma non solo, attraverso testi unici o veri e propri codici di settore.

Si tratta evidentemente di una definizione così vaga e poco stringente da spingere a suo tempo la Commissione Grosso, in relazione a formula analoga, a sconsigliarne l'inserimento in Costituzione proprio per evitare conseguenti contenziosi costituzionali¹⁹, salvo, secondo alcuni contraddittoriamente, prevederne l'inserimento nel codice penale²⁰.

La formula impiegata nell'art. 3-*bis*, ponendo il doppio binario codice/legge organica, non sembra precludere al legislatore la distribuzione in entrambi di talune fattispecie penali vertenti su di una medesima materia, con ciò naturalmente restringendosi la nozione di (riserva di) legge organica, che al pari della riserva di codice sarà per l'appunto *tendenziale*, e cioè non dovrà abbracciare *tutte* le possibili fattispecie penali relative ad una certa materia.

In altre parole modello disegnato dall'art. 3-*bis* sembra compatibile con quei sistemi che disciplinano in modo assai ampio e tendenzialmente esaustivo determinate materie (si pensi alla sicurezza sul lavoro o all'ambiente), in appositi testi unici, e che al contempo lasciano residuare un più (art. 452-*bis* ss. c.p.) o meno (art. 437 c.p.) ampio spazio a delitti codicistici.

Del resto il legislatore delegato si è ben guardato dal portare nel codice penale tutte le numerose contravvenzioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro o in materia ambientale, ritenendo – condivisibilmente – che l'attuazione della riserva di codice debba essere (solo) tendenziale, con simmetrica tendenziale e non assoluta riserva di legge organica.

AmMESSO che fattispecie penali concernenti una stessa materia possano essere distribuite sul doppio binario codice/leggi organiche, si tratta di interrogarsi sui criteri della ripartizione.

Nel codice dovrebbero stare le fattispecie penali dotate di maggiore spessore offensivo e strutturate in determinate forme (ad es. come delitti dolosi di evento in tutto o in larga parte dotati di requisiti genuinamente penalistici e non collegati a sottese discipline amministrative o civili), mentre altre fattispecie (ad es. contravvenzioni di mera condotta, a struttura sanzionatoria, reati imperniati su violazioni di cautele tipizzate o di procedure)²¹ dovrebbero (eventualmente) trovare spazio in leggi organiche²² (ove esistenti) o in codici non penali come nel caso della disciplina penale delle società commerciali.

Ciò che dovrebbe orientare il legislatore penale, nell'ottica dei principi che hanno ispirato la legge di delegazione e il decreto legislativo, è la migliore conoscibilità del precetto, che si

¹⁴ PEGORARO (1990), p. 213.

¹⁵ Sul concetto di legge organica nell'ordinamento francese, sia in chiave di evoluzione storica che più puntualmente di commento dell'art. 46 della Costituzione del 1958 ("le leggi alle quali la Costituzione attribuisce il carattere di leggi organiche sono votate e modificate nei modi seguenti...", v. PEGORARO (1990), pp.17 ss.

¹⁶ L'art. 81 della Costituzione spagnola dispone che "l'approvazione, la modifica o l'abrogazione delle leggi organiche richiede la maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale sul progetto nel suo insieme".

¹⁷ Per un sintetico ed efficace riassunto vedi FOFANI (2003), p. 304, nota 20; secondo il Tribunal Supremo non è necessaria legge organica per leggi che stabiliscono pene pecuniarie, quand'anche sostituibili in pene privative della libertà personale: cfr. TERRADILLOS BASOCO (2003), p. 115, nota 10.

¹⁸ v. PEGORARO (1990), p. 217.

¹⁹ In questo senso si esprime la Relazione della Commissione ministeriale "Grosso", consultabile in Grosso (2000a), p. 89.

²⁰ Per questa critica v. INSOLERA (2003), p. 85. La contraddizione si ridimensiona nella misura in cui si ritenesse che la riserva di codice abbia valore di mero indirizzo politico.

²¹ Per una griglia di parametri, in parte coincidenti con quelli richiamati nel testo, che, seppure in forma problematica e tendenziale, dovrebbero orientare il legislatore nel scegliere se inserire determinati reati nel codice o nella legislazione complementare, v. FIANDACA (2001), p. 139.

²² Su tale prospettiva v. DONINI (2003b), specie pp. 180 ss.

assume più agevole ove la disposizione che lo contiene sia collocata nel codice, se più o meno “autosufficiente”, o in leggi organiche, laddove ragioni di complessità tecnica o di collegamento con sottese discipline extrapenali rendano meglio leggibile la trama complessiva dell’ordito normativo del quale la fattispecie penale è parte.

In questo senso lo smembramento della originaria disciplina dell’interruzione di gravidanza contenuta nella originaria legge organica n. 194/1978 con parziale travaso nel codice penale (artt. 593-*bis* e 593-*ter*) non appare un felice esempio di convivenza codice/legge organica, come osservato da vari autori²³.

Una seconda questione attiene alla legge cui attribuire la qualifica di “organica”, nel caso in cui una legge A introduca una nuova fattispecie penale x in una legge B.

La legge organica cui fa riferimento l’art. 3-*bis* è quella rappresentata dal testo-fonte attraverso il quale vengono inserite (o modificate) determinate fattispecie penali, o dal testo-“recipiente” nel quale quelle norme vengono collocate?

Si pensi all’ultimo c.d. decreto sicurezza (sul quale *infra*, 6), che abbraccia diverse materie (immigrazione, sicurezza urbana, violenza sportiva ecc.) e che introduce o modifica norme penali in diverse altre leggi; o alle c.d. leggi comunitarie, che annualmente modificano i più svariati testi di legge in adempimento di obblighi comunitari, e che non di rado inseriscono nuove fattispecie penali in materie eterogenee.

Ora, se si guarda allo scopo perseguito dal delegante – più agevole accessibilità e conoscibilità delle norme penali *da parte del cittadino* in nome del principio di colpevolezza e di rieducazione –, ciò che importa è che sia “organico” il testo normativo nel quale è collocata la nuova norma penale, si spera in armonia con il contesto più ampio di riferimento.

Rileva in questo senso il testo di “destinazione” della nuova norma penale, a prescindere dal testo che l’ha veicolata nell’ordinamento, in ipotesi diverso.

Il discorso sembra mutare se si invoca la riserva di legge organica (e di codice) come strumento di attuazione del principio di sussidiarietà²⁴: da questo punto di vista leggi “*omnibus*” o comunque con oggetti eterogenei ben difficilmente consentono scelte ponderate e approfondite sulla meritevolezza o sull’opportunità di punire determinati fatti nell’ambito di determinati settori, finendo con il frustrare le ragioni della sussidiarietà.

Insomma, nuove fattispecie penali dovrebbero nella prospettiva dell’art. 3-*bis* c.p. essere “pensate” e scritte organicamente, come parte di un tutto più articolato (di un sistema), ed essere al tempo stesso collocate in testi normativi organici, leggibili dal cittadino e dall’interprete in modo passabilmente agevole anche nei loro nessi di contesto.

La formula “leggi organiche” allude certo alla completezza di una materia, ma pone e non risolve il tema della *ampiezza del suo oggetto*, che normalmente è suddivisibile in tanti sottoinsiemi collegabili per progressive specificazioni all’insieme maggiore.

Si pensi, a titolo esemplificativo, all’inquinamento marino provocato da navi; la relativa disciplina anche penale è contenuta in un testo normativo (d.lgs.n. 202/2007) che disciplina in modo tendenzialmente esaustivo la relativa materia, la quale idealmente costituisce un sottoinsieme dell’insieme maggiore rappresentato dalla parte terza dal c.d. testo unico ambientale, dedicata alla tutela delle acque.

In particolare, nel cd. Testo unico ambientale vi sono alcune fattispecie in tema di inquinamento del mare (ad art.137, co. 13 d.lgs.n. 152/2006). Infine, le forme più serie di inquinamento marino sono punibili dal codice penale (art. 452-*bis* e *quater* c.p.).

L’esempio mostra come il concetto di materia sia graduabile, e come di conseguenza sia ragionevole, a certe condizioni, e al di là del caso di specie²⁵, collocare determinate fattispecie penali in testi diversi, laddove lo suggeriscano esigenze sottosettoriali o ragioni di struttura delle fattispecie, di collegamento con sottese procedure extrapenali ecc.

In terzo luogo la formula in commento pone una questione di *gerarchia* nella scelta del luogo ove collocare le nuove fattispecie penali.

Il titolo e il contenuto della legge delega, riferiti alla “attuazione, *sia pure tendenziale*, del principio della riserva di codice nella materia penale”, sembrava lasciare spazio meramente

²³ PADOVANI (2018), p. 21; in termini più problematici PANEBIANCO (2018), p. 8 s., la quale inoltre e più in generale osserva come non poche delle fattispecie incriminatrici travasate dalle leggi speciali nel codice penale fossero appunto contenute in leggi organiche.

²⁴ Per questa chiave di lettura v. per tutti DONINI (2018a), p., 438; ID., DONINI (2018b) *La riserva di codice*, p. 9.

²⁵ La Commissione di Studio nominata dal Ministro Orlando aveva in effetti proposto di traslare la disciplina sull’inquinamento marino provocato da navi all’interno del d.lgs. n. 152/2006, assunto come legge organica in tema di ambiente (e di tutela contro gli inquinamenti), al pari della attuale disciplina sulle bonifiche.

residuale a luoghi e testi diversi dal codice.

Nel testo inserito nel codice penale dal d.lgs. 21/2018, tuttavia, la riserva di codice convive con la legge organica, con un passaggio che, a rigore, non è previsto nella legge delega n. 103/2017, co. 85 lett. q).

Si immagina dunque un'orbita penalistica con al centro il codice, attorno al quale gravitano, come satelliti, talune fattispecie penali inserite in leggi organiche, e non in disposizioni extravaganti a sé stanti per il vasto cosmo penalistico (complessivamente composto, fino a qualche anno fa, da oltre 5.000 fattispecie²⁶).

2.1.

L'art. 3-bis c.p. come regola anankastico-costitutiva.

L'art. 3-*bis* c.p. contiene una regola la quale pone una condizione di validità di altre norme (le future nuove fattispecie penali): una regola anankastico-costitutiva²⁷, secondo la terminologia coniata dal filosofo del diritto Amedeo G. Conte²⁸.

La riserva di collocazione organica delle nuove fattispecie penali, infatti, non prescrive alcun atto (non obbliga a introdurre nuovi reati nell'ordinamento), ma aspira a porre una condizione necessaria di validità della legge penale, una volta che il legislatore abbia deciso di incriminare certi fatti, esercitando una facoltà e non certo adempiendo ad un obbligo – è ben nota l'assenza, in materia penale, di obblighi costituzionali di tutela penale –.

Siamo dunque in presenza di una regola anankastica, ovvero di una "...regola che prescrive un comportamento in quanto condizione necessaria d'attuazione d'un possibile fine"²⁹.

Insomma: se tu legislatore vuoi introdurre nuove fattispecie penali, allora devi collocarle in certi luoghi, in testi normativi aventi certe caratteristiche.

Certo, la formula contenuta nell'art. 3-*bis* c.p. – "nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia" non appare felicissima sul piano linguistico, perché non richiama immediatamente un dovere, seppure condizionato; tuttavia la sostanza è la medesima, evocando la formula un dovere adeontico³⁰: se vuoi conseguire un certo scopo, allora devi rispettare una certa condizione...".

La natura della regola in commento è rilevante anche per inquadrare gli effetti della sua violazione.

Secondo vari autori, infatti, la violazione delle condizioni di validità poste da una regola anankastico-costitutiva implica l'invalidità dell'atto inosservante, e non la sua illiceità.³¹

Riprenderemo il discorso in sede di discussione sulle questioni di illegittimità costituzionale eventualmente configurabili rispetto a norme penali in contrasto con l'art. 3-*bis* c.p.

3.

Il principio della riserva (tendenziale) di codice tra legge delega e decreto legislativo: profili di illegittimità costituzionale per eccesso di delega.

La legge n. 103/2007, all'art. 1, co. 85 lett. q, conteneva principi e criteri direttivi assai scarni e vaghi: "attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale", attraverso "l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminoso previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costitu-

²⁶ Più precisamente si tratta di 5.431 precetti penali al 1999, esclusi quelli contenuti nel diritto penale militare: si veda la preziosa indagine i cui risultati sono sintetizzati da PAVARINI, (2003), p. 39.

²⁷ Per una definizione del concetto si rinvia ad AZZONI (1988), pp. 83 ss., ed ivi nota 1, anche per una serie di esempi, tra i quali "Il testamento olografo deve essere... sottoscritto di mano del testatore". Aderendo alla terminologia di Azzoni (p. 88) la norma penale in commento sarebbe classificabile come regola *anankastico-costitutiva disgiuntiva*, nel senso che la regola pone come condizione necessaria, disgiuntamente, uno dei due termini (riserva di codice o di legge organica).

²⁸ Fa risalire la formula in commento ad A.G. CONTE (1983), pp. 21 ss., LORINI (2017), p. 37.

²⁹ Per questa definizione v. A.G. CONTE (1985), p. 358.

³⁰ Per tale formula apparentemente contraddittoria v. LORINI, *Anankastico in deontica*, cit., 14. Per alcuni esempi di regole anankastico-costitutive contenute in enunciati non deontici v. AZZONI (1988), p. 87: "Minister, qui in persona Christi sacramentum Eucharistiae conficere valet, est solus sacerdos valide ordinatus (Canone 900 del *Codex iuris canonici* del 1983)".

³¹ AZZONI (1988), p. 89; LORINI (2017), p. 30 ss.

zionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato”.

Questi avrebbero dovuto, contraddittoriamente, ispirare da un lato “decreti legislativi recanti modifiche all'ordinamento penitenziario” 32 (art. 1, co. 85), e dall'altro portare all' “... inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale...” (art. 1, co. 85, lett. q).

Il riferimento ai “decreti legislativi recanti modifiche all'ordinamento penitenziario” è chiaramente errato³³ ove collegato all'attuazione del principio di tendenziale riserva di codice, che non può operare che attraverso decreti recanti modifiche al diritto penale sostanziale, come in effetti avvenuto.

L'errore del legislatore delegante può forse spiegarsi con la centralità delle modifiche al diritto penitenziario che ha caratterizzato il complessivo disegno di riforma “Orlando”, oltre che con l'indiretta sostenuta rilevanza del principio di tendenziale riserva di codice come fattore di migliore conoscibilità dei precetti penale e di riflesso come preconditione per la rieducazione del condannato.

Tornando ai principi e criteri direttivi, l'art. 1 co. 85, lett. q della legge delega circoscriveva (almeno formalmente) lo spazio di manovra del legislatore delegato all'eventuale spostamento nel codice di fattispecie incriminatrici *già presenti* nella legislazione complementare, e non alla introduzione di nuove norme di parte generale.

Il legislatore delegato, seguendo lo schema di decreto legislativo confezionato dalla Commissione di studio, che peraltro nella sua grande maggioranza si era pronunciata sul punto contro l'inserimento del principio della tendenziale riserva di codice³⁴, lo ha viceversa inserito nel codice penale, all'art. 3-*bis*, con un risultato paradossale rispetto alla lettera della legge delega: a fronte delle migliaia di disposizioni penali contenute nelle varie leggi speciali (comprese le molte non contenute in leggi organiche) solo una quindicina sono state importate nel codice penale, mentre la disposizione più rilevante della riforma ha toccato la parte generale, non ricompresa nel perimetro formale della delega, che come accennato guardava alla legislazione di parte speciale già in vigore.

In sostanza lo stesso legislatore delegato, seppure limitatamente alla disciplina già in vigore, non ha mostrato di dare ampio seguito al principio che pure, certo *pro futuro*, ha solennemente codificato.

Viste le difformità tra legge di delegazione e decreto legislativo occorre dunque chiedersi se la scelta del legislatore delegato sia o meno rispettosa dell'art. 76 Cost.

A favore della conformità possono portarsi due argomenti.

Da un lato potrebbe sostenersi che la *previsione*, in una norma di parte generale, della tendenziale riserva di codice, sia condizione logica implicita della sua “attuazione”³⁵, di modo che il legislatore delegato avrebbe solo esplicitato ciò che già era desumibile *in nuce* dai principi e criteri direttivi della legge di delegazione.

D'altro lato potrebbe argomentarsi nel senso che il principio della tendenziale riserva di

³² Sottolinea l'anomalia dell'inserimento della riserva di codice nell'articolo relativo ai principi e ai criteri direttivi di riforma dell'ordinamento penitenziario, PELISSERO (2016), p. 70.

³³ Sul punto v. M. GALLO (2018), pp. 1 s.

³⁴ Come risulta dalla Relazione di accompagnamento ai lavori della Commissione di studio per l'elaborazione dello schema di decreto legislativo per un riordino della parte speciale del codice penale, pag.12, “Nel corso di due riunioni plenarie della Commissione si è discusso sulla opportunità o meno di inserire nell'articolato del codice penale il principio della riserva di codice, ovvero di stabilire che nuove norme penali possano essere ammesse soltanto se modifichino il codice penale. In verità la maggioranza dei componenti della Commissione ha manifestato una opinione non favorevole all'inserimento nel codice di una norma siffatta, mentre una rilevante minoranza ha ritenuto il contrario. Sono ben note le ragioni che si oppongono ad una formalizzazione della riserva di codice efficacemente riassunte dalla professoressa Ombretta Di Giovine in una nota discussa in sede di riunione plenaria. Come è stato rilevato nel corso della discussione non è più il tempo di grandi codificazioni perché anche per il penale parte della Dottrina ha mutuato la locuzione “età della decodificazione”, ritenendo più praticabile la strada dei c.d. “microsistemi integrati” (vedi Fiandaca)”.

³⁵ In questo senso può valorizzarsi quanto riportato nella citata Relazione della Commissione di studio, seppure come opinione minoritaria, pag. 13 s., “... la mancata enunciazione di una norma di principio sulla riserva di codice tradirebbe lo spirito della delega e la volontà del Legislatore delegante ed impedirebbe l'avvio di un processo virtuoso che vuole porre un freno alla dannosa proliferazione della legislazione penale, porre al centro del sistema il codice penale e porre le basi per una futura riduzione dell'area penale. Non prevedere una norma siffatta significherebbe, quindi, non dare attuazione alla legge delega e svuotare di contenuto il lavoro svolto dalla Commissione”.

codice sia espressione di principi di rango costituzionale, e che dunque il legislatore delegato debba appunto attuarlo nell'ambito dei compiti costituzionalmente assegnati al legislatore ordinario, a prescindere da espliciti o impliciti ulteriori criteri contenuti nella delega.

In questo senso, seppure a proposito di tema distinto – quello della rilevanza costituzionale di eventuali violazioni del principio in parola – Massimo Donini ha sostenuto che l'art. 3-*bis* rappresenti un “principio costituente per la materia penale, che legifica norme di rango costituzionale,” e dunque “...un parametro regolativo finalizzato a conferire direttamente il contenuto giuridico minimo di principi sovraordinati, *altrimenti assenti* sul piano operativo...”³⁶.

Tali principi sovraordinati sono identificati dal medesimo Autore nel principio di legalità-determinatezza (o precisione) e nell'art. 3 Cost., quest'ultimo inteso come “principio...che consente alcune forme di controllo dell'*ultima ratio*”³⁷.

Nella ricostruzione di Donini, se non ci inganniamo, il principio della tendenziale riserva di codice non opera “per rime obbligate”³⁸, ma appunto, come visto, legifica, conferisce un contenuto giuridico *minimo* coerente con principi sovraordinati ma che avrebbe potuto essere declinato anche diversamente, ad es. in una regola che avrebbe potuto prevedere una riserva di codice assoluta, o di testo unico, o in senso opposto avrebbe potuto limitarsi a vietare l'introduzione di fattispecie penali extravaganti.

Se la tendenziale riserva di codice possiede la natura e la vincolatività giuridica sostenuta da Donini, allora il legislatore delegante avrebbe dovuto espressamente prevederla, non solo, come ha fatto, in termini di “attuazione”, ma anche appunto in termini di “previsione”, come principio costituente per il futuro, fissandone il perimetro attraverso principi e criteri direttivi sufficientemente precisi, senza lasciare assoluta discrezionalità al legislatore delegato, il quale, lungi dall'attuare (modestamente) tale principio per una quindicina di fattispecie incriminatrici, lo ha inserito come “rivoluzionaria” norma generale di costruzione del futuro sistema penale con un determinato contenuto non imposto dai principi costituzionali che lo sorreggono, per quanto con essi compatibile.

In altre parole il contenuto dell'art. 3-*bis* c.p. delineato dal legislatore delegato non trova copertura nella legge delega, e dunque contrasta con l'art. 76 Cost., quand'anche legifichi principi costituzionali, posto che non è un contenuto discendente “per rime obbligate” da quei principi.

La giurisprudenza della Corte costituzionale richiede in questo senso che i principi e criteri direttivi della legge di delegazione abbiano un contenuto minimo, proprio quando riguardano norme aventi *contenuto normativo innovativo* rispetto alla disciplina previgente.³⁹

Per altro verso, il decreto ministeriale⁴⁰ con il quale è stata costituita la “Commissione di studio per l'elaborazione dello schema di decreto legislativo per un riordino della parte speciale del codice penale” era molto chiaro nell'escludere interventi sulla parte generale del codice penale, come del resto inteso dalla larga parte della medesima Commissione, ma contro il parere del suo Presidente e di una minoranza dei commissari, che viceversa, come ricordato, hanno proposto nella relazione consegnata al Ministro, di inserire il testo poi riversato nell'art. 3-*bis* c.p.

Appare infine discutibile che una norma sulla normazione (o meta norma) di tale importanza non sia stata oggetto di una chiara e precisa delega parlamentare e sia stata votata da un governo in esercizio provvisorio.⁴¹

³⁶ DONINI (2018a), p. 438, corsivi in originale.

³⁷ DONINI *ibidem*.

³⁸ Per la tesi che nega valore vincolante agli autovincoli legislativi, salvo appunto siano espressione “per rime obbligate” di principi costituzionali, v. invece RUGGERI (2010), p. 7.

³⁹ Corte cost. 22 ottobre 2007, n. 350 e 13 gennaio 2005, n. 66, entrambe riferite a leggi di riordino; nella sostanza la legge delega n. 103/2017 prefigurava il riordino della parte speciale nel codice penale, come coerentemente specificato nel decreto del Ministro Orlando del 3 maggio 2016, intitolato “Costituzione Commissione di studio per l'elaborazione dello schema di decreto legislativo per un riordino della parte speciale del codice penale”, ove si legge che il progetto di tendenziale riserva di codice *consiste in un riordino della materia penale, ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore, in modo da assicurare centralità al codice secondo la gerarchia di interessi che la Costituzione delinea*, e “che occorre procedere ad una *ricognizione* della rilevante legislazione speciale per valutare quali siano i settori di essa che meritano di trovare sistemazione nel codice, per la rilevanza costituzionale dei beni tutelati...”.

⁴⁰ Decreto del Ministro della Giustizia del 3 maggio 2016, cfr. nota precedente.

⁴¹ M. GALLO (2018), p. 2.

4.

L'art. 3-bis c.p. come autovincolo legislativo: effetti e rimedi in caso di sua violazione.

L'art. 3-*bis* codifica una norma sulla produzione normativa, o meta norma, che aspira a vincolare il futuro legislatore ordinario rispetto ai testi o luoghi ove inserire nuove fattispecie penali.

Riprendendo la nota tripartizione di Zitelmann, sovente citata dai costituzionalisti per distinguere tra varie tipologie di norme sulla produzione⁴², la riserva di codice sembra da ricondurre alle norme sulla individuazione-qualificazione della fonte⁴³.

In particolare, si tratta di una norma che pretende di fissare una sorta di riserva topografica per le future fattispecie penali.

Il problema, come già osservato in riferimento ad analoghe norme oggetto di abortiti progetti di riforma del codice, e ricordata anche nella Relazione allo schema di decreto legislativo, attiene alla fonte (ordinaria) della disposizione di legge, equiordinata alle future leggi che introdurranno nuove fattispecie penali.

Nella dottrina costituzionale prevale largamente la tesi⁴⁴ che attribuisce capacità condizionante sulle fonti di produzione ordinaria alle sole norme sulla produzione normativa (o meta norme) dotate di rango costituzionale, e tale tesi è seguita dalla giurisprudenza costituzionale, ad es. in riferimento ai limiti alla attività normativa anche primaria contenuti nella l. n. 400/1988.⁴⁵

D'altro canto non mancano tesi, minoritarie ma suggestive che, con argomenti diversi, convergono nel riconoscere agli autovincoli legislativi una qualche attitudine a vincolare il legislatore ordinario.

In primo luogo, si sostiene che le norme *sulla* normazione (o produzione), caratterizzate dalla loro natura necessitata e dalla loro “*ratio* intimamente costitutiva-costituzionale”⁴⁶ appartengano ad una classe diversa da quelle *di* produzione, sicché eventuali deroghe alle prime sarebbero ammissibili solo da parte di norme *congeneri*, e cioè di norme anch'esse sulla produzione⁴⁷.

Nel caso di norme pariordinate il vincolo posto da una norma sulla normazione sarebbe vincolante fin tanto che non venga esplicitamente adottata una diversa norma sulla normazione, “la cui adozione rientra, ad ogni modo, nella disponibilità dell'atto condizionato”⁴⁸. In altre parole mentre una norma sulla normazione sovraordinata sul piano delle fonti avrebbe piena capacità di condizionamento rispetto ad una norma di rango ordinario, nell'ipotesi di equiordinazione la fonte oggetto del vincolo può svincolarsene a patto di “prendere sul serio” quel vincolo e di contrastarlo con una norma dello stesso tipo, che manifesti espressamente la volontà di derogarvi⁴⁹.

Alle norme sulla normazione dovrebbe essere riconosciuta una “capacità vincolante che è, in certo senso, implicata nella loro stessa natura”⁵⁰, posto che ammettere in ipotesi che esse possano disattendersi senza causare reazioni da parte dell'ordinamento significherebbe vanificarne ogni funzione; d'altra parte il ritenerle vincolanti solo ove contenute in fonti sovraordinate significherebbe derivarne la capacità condizionante dal principio di gerarchia, non

⁴² Tra gli altri v. MODUGNO (2012), p. 36. Analogo richiamo si trova anche in CARNEVALE, (2003), p. 4 nonché in RUGGERI (2010), p. 2, nota 2, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici.

⁴³ MODUGNO (2012), p. 36, riassume le altre due tipologie facendo riferimento alle norme che delimitano l'ambito di efficacia delle norme prodotte dalle fonti (regola di successione nel tempo e per es. sulla c.d. irretroattività) e le norme che regolano il processo interpretativo di individuazione delle norme prodotte dalle fonti.

⁴⁴ RUGGERI (2010), pp.22 ss.; RUGGERI (2000), p. 283; con particolare riferimento ai vincoli di cui alla l. n. 400/1988 v. CARLASSARRE (1988), p. 1482; PACE (1988) p. 1483; SORRENTINO (2009), p. 130; MARTINES (1987), p. 909.

⁴⁵ Nella giurisprudenza della Corte cost. v. ad es. le sentenze n. 161 e n. 391 del 1995; RUGGERI, (2010), p. 25, osserva come le violazioni delle norme sulla normazione senza nessuna conseguenza e reazione da parte dell'ordinamento siano quotidiane. Nello stesso senso TARLI BARBIERI, (2018), specie p. 10 s., rileva che nella prassi le regole dettate dalla l. 400/1988 non sono state vincolanti, senza che ciò abbia causato reazioni da parte dell'ordinamento.

⁴⁶ CARNEVALE (2003), p. 2. Nello stesso senso, per la tesi secondo la quale la normazione sulla produzione giuridica è tipicamente materia costituzionale, MODUGNO (1995), p. 197.

⁴⁷ CARNEVALE (2003), pp. 6 e 10; CARNEVALE (1999), seppure muovendo da un caso particolare rappresentato dalle clausole di sola abrogazione espressa, *Il caso delle leggi contenenti clausole di “sola abrogazione espressa” nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, specie 73 ss.

⁴⁸ CARNEVALE (2003), p.12.

⁴⁹ SERGES (2000), p. 301.

⁵⁰ CARNEVALE (1999), p. 74.

diversamente da qualsiasi altra norma di produzione, negando quindi alle stesse qualsiasi propria peculiare funzione.⁵¹

In senso analogo si argomenta nel senso della “naturale, logica ed inevitabile capacità di condizionamento”⁵² delle norme sulla normazione.

Altra dottrina, muovendo da una peculiare concezione della legge ordinaria come sviluppo, svolgimento e attuazione della Costituzione, ritiene che anche la materia costituzionale della produzione legislativa, non riservata alle fonti costituzionali come si desumerebbe dall'art. 72, ult. co. Cost., possa essere disciplinata con legge ordinaria⁵³; anzi, la legge ordinaria dovrebbe disciplinare tipicamente e soprattutto le fonti sulla produzione normativa⁵⁴.

La legge ordinaria che disciplina le fonti si distinguerebbe dalle altre leggi ordinarie per l'oggetto e per il suo contenuto, diretto a disciplinare il sistema della produzione normativa, compresa quella che si esprime attraverso leggi ordinarie⁵⁵.

La fonte ordinaria sulla normazione si autolimita fissando regole che mirano ad incidere sul sistema delle norme⁵⁶; per evitare che le norme sulla normazione possano essere violate senza conseguenze se ne prospetta la sottoposizione a sindacato di costituzionalità sul piano della (eventuale) irragionevolezza della legge irrispettosa della norma sulla produzione⁵⁷.

Riportando il discorso generale al principio in commento, solo una norma sulle fonti potrebbe derogare all'art. 3-*bis* c.p., e non anche una qualsiasi norma (*di* produzione) che introducesse una nuova fattispecie incriminatrice senza rispettare il vincolo di codice o di legge organica (per un esempio di disposizione penale dissonante v. *infra*, 6); o, quantomeno, la fonte che volesse introdurre una nuova fattispecie incriminatrice in testi diversi dal codice o da leggi organiche (magari inesistenti) dovrebbe affiancare a tale norma di produzione anche una norma sulla produzione⁵⁸, che manifesti la volontà derogatrice della norma (art. 3-*bis* c.p.) altrimenti condizionante.

Non manca, infine, chi circoscrive l'efficacia dell'autovincolo legislativo alle sole norme di carattere procedimentale, escludendola rispetto alle norme di carattere sostanziale: i vincoli sostanziali sarebbero derogabili in virtù del criterio cronologico, salvo che risultino ricavabili non già dalla legge ordinaria ma da principi costituzionali⁵⁹.

Infine, un diverso orientamento⁶⁰ valorizza gli autovincoli legislativi ai fini del sindacato costituzionale di ragionevolezza, secondo una prospettiva già avanzata dalla Commissione Grosso⁶¹.

Ove si ritenga, con la dottrina costituzionalistica maggioritaria, che gli autovincoli legislativi non abbiano alcuna efficacia vincolante, eventuali violazioni del principio della riserva di collocazione saranno irrilevanti, potendo il legislatore successivo del tutto legittimamente derogare alla norma-*auspicio* cristallizzata nell'art. 3-*bis* c.p.

Viceversa se, aderendo alla citata dottrina minoritaria, si sostenga il carattere non meramente politico o direttivo della riserva di collocazione organica, occorre riflettere sulle conseguenze della violazione dell'art. 3-*bis* c.p.

La norma sarebbe infatti invalida⁶², ma efficace, e per rimuoverla dall'ordinamento occorrerebbe considerarla in contrasto con qualche parametro costituzionale.

Ebbene, i parametri prospettabili sono essenzialmente due.

⁵¹ CARNEVALE (1999), p. 75.

⁵² SERGES (2000), p. 304.

⁵³ MODUGNO (1995), pp. 197 ss. Per una più recente disamina sul tema v. sempre MODUGNO (1995), pp. 136 ss.

⁵⁴ MODUGNO (1995), p. 205 s.

⁵⁵ MODUGNO (1995), p. 203.

⁵⁶ SERGES (2000), p. 301.

⁵⁷ In questo senso SERGES, (2000), p. 301, e MODUGNO (1997), p. 578. Per una sintesi della tesi in questione v. SORRENTINO, (2009), p. 130.

⁵⁸ Sottolinea come sia frequente nella prassi legislativa la compresenza, in un'unica fonte, di norme sulla produzione e di produzione, CICCONE (2017), p. 27 s.

⁵⁹ CICCONE (2017), p. 72 ss.

⁶⁰ SORRENTINO (2009), p. 130, il quale, dopo avere negato efficacia diretta alla violazione degli autovincoli, ne ammette una residuale attitudine condizionante ove gli stessi siano espressione del principio di affidamento o di altri principi costituzionali, nel quadro di un giudizio di ragionevolezza; nella dottrina penalistica una tesi analoga è sostenuta da DONINI (2018a), p. 438.

⁶¹ Cfr. la “Relazione Grosso” in GROSSO (2000), specie p. 89 s. e p. 139.

⁶² Seguendo la classificazione di MODUGNO (1997), p. 587, e cercando di adeguarla al nostro caso, l'art. 3-*bis* c.p. detterebbe un criterio di competenza; la norma (penale) “incompetente”, perché collocata in luoghi diversi da quelli riservati, sarebbe invalida (con conseguente possibilità di annullamento o disapplicazione), e non inefficace (o abrogata se antecedente a quella competente); nello stesso senso della invalidità e non dell'inefficacia v. anche CARNEVALE (2003), p. 12; secondo M. GALLO (2018), p. 2, l'alternativa ipotizzabile in caso di violazione dell'art. 3-*bis* c.p. è illegittimità/inesistenza della legge penale inosservante; lo stesso Autore considera assai problematica la seconda categoria.

Da un lato, se si accoglie la tesi secondo la quale l'art. 3-*bis* legifica i principi costituzionali di legalità-precisione e di sussidiarietà, come sostenuto da Massimo Donini, i parametri di riferimento sono gli artt. 25 e l'art. 3, cui, nell'ottica del legislatore delegante, si potrebbe aggiungere l'art. 27 Cost., nella misura in cui scopo dichiarato della riserva di codice è la migliore conoscibilità dei precetti penali come preconditione (anche) di possibile rieducazione.

D'altro lato, riprendendo gli spunti offerti dai citati costituzionalisti, le nuove fattispecie incriminatrici che dovessero violare la riserva di codice o di legge organica potrebbero ritenersi sindacabili al metro del criterio di ragionevolezza.

Su quest'ultimo punto, peraltro, occorre precisare che la dottrina costituzionalistica favorevole in linea generale a questa impostazione si riferisce di solito a quella particolare specie di norme sulla produzione rappresentate da leggi di incentivazione economica o fiscale⁶³, le quali ingenerano affidamento sulla stabilità di determinate regole per un certo lasso di tempo, sicché norme future che intervenissero in deroga violerebbero l'affidamento degli investitori su di un determinato assetto economicamente rilevante.

Non sembra che analogo tutela dell'affidamento si ponga rispetto all'art. 3-*bis* c.p., che, di regola, non si rivolge a "utenti" specializzati ma alla generalità dei consociati, rispetto ai quali, tra l'altro, la legge penale deve essere conoscibile nei limiti dell'art. 5 c.p., ma che ben può non essere conosciuta; residua allora solo un eventuale profilo di irragionevolezza rispetto a nuove norme incriminatrici che avrebbero in astratto le caratteristiche per essere inserite nel codice penale (ad es. tutelando beni giuridici ivi già presenti) o in leggi organiche (magari già esistenti), e che per motivi politico criminali non razionali non fossero inserite in quei testi.

Sarebbe viceversa razionale, e in linea con la tesi della derogabilità espressa andrebbe esplicitato, l'inserimento nell'ordinamento di una nuova norma penale a sé stante, ove in ipotesi si trattasse di rispondere a esigenze nuove e contingenti, vertenti su materie non ancora compiutamente disciplinate o a tutela di beni giuridici estranei al codice o non facilmente armonizzabili con quelli esistenti.

Le tesi che con diversi argomenti affermano l'attitudine delle norme sulla normazione a vincolare il legislatore, partendo da concezioni certo suggestive (il primato logico delle fonti sulla produzione rispetto a quelle di produzione; una certa idea di legge ordinaria come attuazione e sviluppo della Costituzione) non sembrano convincenti, come osservato dalla dottrina costituzionale largamente prevalente, in quanto non trovano solido ancoraggio nella Costituzione e nella relativa gerarchia delle fonti.

Si tratterebbe comunque, a tutto concedere, di norme vincolanti ma derogabili attraverso norme congeneri successive che manifestino esplicitamente una diversa volontà.

In definitiva non sembra che l'autovincolo legislativo posto dall'art. 3-*bis* c.p. abbia significato diverso dal mero indirizzo politico-criminale⁶⁴.

5. **Sull'opportunità politico-criminale del principio di tendenziale riserva di codice e sul correlato significato di codice e di sistema penale.**

Il tema dell'opportunità o meno di inserimento nell'ordinamento penale del principio della tendenziale riserva di codice è stato ampiamente sviscerato all'epoca del progetto di revisione della Costituzione e poi, periodicamente, in occasione dei vari progetti di nuovo codice penale.

Sinteticamente, a favore si richiama l'idea di un sistema unitario, coerente, ordinato e co-

⁶³ Si veda a titolo di esempio la l. n. 985/1913, che in relazione alla concessione di grandi derivazioni di acque pubbliche prevedeva l'uso gratuito delle acque per tutta la durata della concessione, così implicitamente vietando alle leggi successive di fissare un canone idrico a carico del concessionario per tutto quel periodo; per altro verso si pensi alle molte leggi contenenti clausole di sola abrogazione espressa. Su entrambe le tipologie v. CICCONE (2017), p. 69.

⁶⁴ In questo senso PALAZZO (2016), p. 59: "è chiaro che quella che viene disposta in una fonte legislativa primaria, come quella in questione, non potrà mai essere una vera e propria riserva di codice, rimanendo pur sempre libero il legislatore futuro di collocare ove meglio riterrà le fattispecie criminose a venire. Si tratta piuttosto di un riordino topografico dell'esistente". PADOVANI (2018), p. 23, il quale osserva come il progetto di revisione costituzionale del 1997, il quale prevedeva la costituzionalizzazione della riserva di codice, ha partorito un "...miserico cordino...per giunta morto...", non essendo in grado la riserva di codice di fonte ordinaria di vincolare il futuro legislatore; LEOPIZZI (2018), p. 86. Per una posizione scettica che però non esclude la futura efficacia del principio in commento v. PAPA (2018), p. 143 s. Come già ricordato una tesi diversa (non sul piano della gerarchia delle fonti, ma della vincolatività) è sostenuta da DONINI (2018a), il quale considera l'art. 3-bis norma che legifica principi costituzionali (precisione e sussidiarietà).

ordinato⁶⁵, che solo potrebbe derivare dalla previsione ragionata in un unico testo.

Per contro si richiamano esigenze settoriali proprie di materie complesse, ad elevato tasso di tecnicità, l'opportunità di vincolare taluni precetti penali a sottese discipline extrapenali, l'esigenza talora avvertita di sperimentare nuove norme o di fronteggiare emergenze contingenti, ovvero di progettare norme penali prive del carattere della stabilità che sarebbe più confacente a quelle codicistiche.

L'art. 3-*bis* c.p., come già le analoghe norme presenti nei citati progetti di riforma, affianca il codice alle leggi organiche, dando esplicito spazio alla logica dei sottosistemi, secondo una logica binaria: non contrasta la decodificazione in senso stretto, ma apre a codificazioni di settore, o mini-codificazioni, avallando un orientamento presente da tempo nel nostro ordinamento giuridico (si pensi ai testi unici o ai veri e propri "codici", ad es. in tema di privacy, urbanistica, sicurezza sul lavoro e ambiente).

L'art. 3-bis non costituisce dunque l'espressione di un diritto penale minimo, essendo neutro rispetto alla quantità delle fattispecie penali, che ben possono essere collocate nel codice penale o nelle molte leggi organiche presenti o future.

Del resto la comparazione mostra come anche negli ordinamenti penali a maggiore vocazione pancodificativa, come quello spagnolo⁶⁶, uno spazio residuo per le leggi penali speciali (ad es. per il diritto penale militare) sia insopprimibile⁶⁷, e come la tendenza a inserire nel codice fattispecie penali a notevole coefficiente sanzionatorio che altrove – come in Italia – sono state collocate in leggi complementari (si pensi a titolo esemplificativo a quelle in materia di sicurezza sul lavoro o di urbanistica) non sia a sua volta immune da serie critiche, specie in tema di riserva di legge (per la presenza di rinvii anche a fonti secondarie) e di leggibilità delle norme penali, che essendo costruite come norme penali in bianco costringono il lettore ad una complessa opera di riempimento attraverso fonti diverse⁶⁸, artificialmente spezzando ciò che potrebbe essere meglio compreso ove contenuto in un unico testo normativo.

Sono queste le ragioni, del resto, che a fronte di migliaia di fattispecie contenute nella legislazione complementare hanno indotto il Governo, fedele al suggerimento della Commissione di Studio, a importarne nel codice solo una quindicina⁶⁹, lasciando fuori settori di grande rilevanza anche pratica (stupefacenti, armi, fallimento, società commerciali, privacy, alimenti, ambiente, urbanistica, sicurezza sul lavoro ecc.).

D'altro canto, diversamente da quanto ritiene il legislatore della riforma, non sembra che il principio della tendenziale riserva di codice sia di per sé in grado di garantire migliore *qualità* al precetto penale in termini di sua maggiore chiarezza e più agevole conoscibilità in capo ai destinatari⁷⁰.

La crescente sciatteria del legislatore non dipende dal tipo di testo nel quale sono inserite nuove fattispecie penali,⁷¹ e non è come noto prerogativa delle leggi speciali o delle norme penali extravaganti, come testimoniano del resto recenti delitti codicistici redatti con tecnica non certo sopraffina (si pensi al delitto di inquinamento ambientale, art. 452-*bis* c.p.⁷²).

La (spesso cattiva) qualità delle norme penali ha se mai a che fare con i meccanismi di approvazione della legge, o forse più radicalmente con la cultura giuridica della classe politica e delle burocrazie ministeriali, o con l'incapacità di assumersi scelte politico-criminali nette preferendosi delegarle alla magistratura.

Il principio della tendenziale riserva di codice, a conti fatti, ove rispettato, potrebbe paradossalmente rendere ancora meno agevole e realistico il progetto di radicale ricodificazione, nella misura in cui molto fosse nel frattempo già confluito nell'attuale e futuro stratificato

⁶⁵ FIANDACA (2003), pp. 2 ss.; PALAZZO (2012), pp. 42 ss.

⁶⁶ Sulle ragioni di tale modello, anche sulla base della storia spagnola, che in epoca franchista ha vissuto un uso autoritario della legislazione complementare, v. MUÑOZ CONDE (2003), e TERRADILLOS BASOCO (2003), rispettivamente pp. 101 ss. e pp. 113 ss.

⁶⁷ Per un elenco delle poche discipline penali extracodicistiche spagnole v. FOFANI-PIFARRÉ (2003), pp. 192 ss.; per riflessioni (largamente critiche) sul modello pancodificativo spagnolo v. DONINI (2003c), pp. 33 ss.

⁶⁸ Si veda a titolo esemplificativo l'art. 316 del codice penale spagnolo, il quale punisce coloro che, "in violazione di norme sulla prevenzione dei rischi lavorativi ed essendovi legalmente obbligati, non forniscono i mezzi necessari affinché i lavoratori svolgano le proprie attività con misure di protezione e igiene adeguate, in modo da porli così in pericolo grave per la vita, per la salute o per l'integrità fisica".

⁶⁹ Per approfondite rassegne talvolta critiche sulle disposizioni penali importate nel codice penale, vedi S. BERNARDI (2018), p. 127 ss.; BORGOGNO (2018), p. 211 ss.; PANEBIANCO (2018), pp. 1 ss.; DE FLAMMINEIS (2018), p. 27, ai quali si rinvia integralmente, essendo questo contributo focalizzato non sulla attuazione del principio della riserva di codice ma sulla sua previsione e sul suo impatto sul sistema penale.

⁷⁰ In termini analoghi PULITANÒ (1998), p. 298, a proposito della analoga riserva di collocazione organica contenuta nel progetto di revisione costituzionale del 1997.

⁷¹ In questo senso tra gli altri PALAZZO (2016), p. 60.

⁷² Per una critica al nuovo delitto di inquinamento ambientale dal punto di vista del principio di precisione v. MELZI D'ERIL (2017), pp. 15 ss.

codice penale.

Esperienze analoghe in tema di autovincoli legislativi (ad es. in materia tributaria e di decretazione d'urgenza) fanno prevedere che, verosimilmente, il legislatore non rispetterà i vincoli, e non ne pagherà alcun prezzo.

L'art. 3-*bis* ci consegna l'idea di un sistema penale nel quale il codice convive con (numerosi?) leggi organiche, ovvero con sottosistemi formati da discipline tendenzialmente autosufficienti, il cui collegamento con la parte generale del codice continuerà a essere rappresentato dall'art. 16 c.p., cioè da una norma che, seppure come eccezione, consente espressamente la previsione per leggi penali speciali (comprese quelle organiche) di regole eventualmente divergenti da quelle della parte generale, purché ovviamente compatibili con i principi costituzionali⁷³.

L'assenza, a fianco dell'art. 3-*bis* c.p., di altre norme che disciplinino i rapporti tra norme codicistiche e norme contenute nelle leggi organiche, diversamente da quanto prospettato in taluni progetti di codificazione, finirà verosimilmente con il non arginare la tendenza, in atto da tempo, alla specialità di alcuni sotto sistemi (si pensi al diritto penale tributario).

Falliti fin qui i progetti di radicale ricodificazione, l'art. 3-*bis* c.p. sembra indirizzare il legislatore verso un rafforzamento del codice per stratificazioni successive, ciò che, diversamente da quanto auspicato dai fautori del diritto penale minimo o comunque "ridotto", rischia di consegnarci un codice *monstre* nutrito di tante fattispecie quante vorrà l'insaziabile legislatore di oggi e di domani.

In altre parole il principio di tendenziale riserva di codice sembra disegnare un sistema penale nel quale ad un codice-ripostiglio⁷⁴ o centro di accoglienza⁷⁵ (o magari discarica⁷⁶) si affiancano tanti codici settoriali o leggi organiche con relative appendici penalistiche.

Un sistema plurale, ben diverso da quello illuministico, incentrato su di un codice espressione di unità di valori e di coerenza sistematica, e da quello del diritto penale minimo, mirante ad una riduzione drastica dei reati, concernenti le sole offese più gravi alla convivenza civile⁷⁷.

In particolare il riferimento ai reati, e dunque anche alle *contravvenzioni*, contenuto nell'art. 3-*bis* c.p., sembra escludere che il legislatore del 2018 abbia (tardivamente) abbracciato l'idea del diritto penale minimo, almeno rispetto al suo corollario della presenza di un codice fatto di pochi e soli delitti, con espulsione delle contravvenzioni dall'orizzonte penalistico, secondo quanto immaginato da Luigi Ferraioli⁷⁸.

L'impressione, dirà la futura legislazione penale se fondata o meno, è che il principio della riserva di codice, se preso sul serio, possa essere disfunzionale all'idea di codice come unità coerente e armonica, finendo con il costituire un ulteriore alibi per rinviare una radicale ricodificazione penale e che possa fornire una copertura esplicita alla logica dei sottosistemi.

Il rischio, in particolare, è che molte fattispecie di incerta offensività possano essere inserite nel calderone infernale dell'ordine pubblico – compresa la sua variante contemporanea dell'insaziabile sicurezza urbana – con risultati tutt'altro che apprezzabili in termini di sussidiarietà.

6. La legislazione penale dopo la riserva di codice: un primo bilancio.

Il d.lgs. n. 21 è entrato in vigore il 6 aprile 2018.

A distanza di circa un anno vale la pena verificare se le nuove norme penali sono state inserite nel codice, in leggi organiche o altrove, e se sono rinvenibili criteri nella scelta delle tipologie di legge ove incardinare le nuove fattispecie penali.

⁷³ Tale norma, si è notato criticamente, contiene una "tipica formula di chiusura rinnegante, che legittima qualsiasi deroga prevista da singole discipline extracodicistiche": INSOLERA (2003), p. 82.

⁷⁴ Per tale rischio v. DONINI (2018a), p. 435.

⁷⁵ PAPA (2018), p. 139.

⁷⁶ Secondo PADOVANI (2018), p. 22: "...oggi il nostro codice non è che una discarica normativa nei cui meandri il profano si disperde, e l'esperto si disperde".

⁷⁷ FERRAJOLI (2001), p. 34. Sottolinea l'incompatibilità del doppio binario codice/leggi organiche con l'idea di riserva di codice propugnata dai teorici del diritto penale minimo DONINI (2018a), p. 433 s.

⁷⁸ FERRAJOLI (2001), p. 37, il quale propugna un codice penale di pochi soli delitti, con trasformazione delle contravvenzioni in illeciti amministrativi, salvo eventuali contravvenzioni più gravi da trasformare in delitti; nella stessa prospettiva v. MOCCIA (2003), p. 316. Per un residuo spazio da lasciarsi alle contravvenzioni, anche nel codice, v. DONINI (2003b), pp. 184 ss. Per una difesa del modello contravvenzionale v. PADOVANI (2003), pp. 156 ss.

Ad un primo sguardo il panorama è variegato.

In alcuni casi il legislatore è intervenuto sul codice.

Così, in attuazione di una direttiva europea⁷⁹, sono state modificate fattispecie penali codicistiche (art. 623 c.p. e 388 c.p.) attinenti ad una materia (la protezione dei segreti commerciali anche a seguito di provvedimenti giudiziari) che pure era ed è oggetto di apposito codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2015), e cioè di una legge che ben può considerarsi organica ai sensi dell'art. 3-bis c.p.

Il legislatore ha dunque optato per la riserva di codice pur in presenza di una legge organica nella quale pur avrebbe potuto, verosimilmente con maggior guadagno in termini di comprensione della reale portata della norma penale, inserire un'appendice penalistica collegata alle nuove definizioni di segreto commerciale.

In altri casi il legislatore ha inserito nuove fattispecie penali in leggi organiche: per es. il d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51 ha introdotto (artt. 43-46) vari reati concernenti il trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati⁸⁰.

Analogamente la disciplina anche penale del trattamento dei dati personali è stata innovata dal d.lgs. n. 101/2018, che ha modificato significativamente il d.lgs. n. 196/2003, c.d. Codice sulla privacy, senza peraltro coordinare la nuova disciplina penale (e amministrativa) così rimodellata con la disciplina penale (e amministrativa) introdotta dal citato d.lgs. n. 51/2012 relativa al trattamento dei dati personali da parte delle autorità giudiziarie, ciò che "contribuisce a rendere ancor più complessa e alquanto disorganica l'architettura del sistema punitivo in materia di privacy"⁸¹.

Si tocca qui con mano, ancora una volta, la relatività del concetto di "legge organica", soggetto a specificazioni progressive (cfr. *supra*, 2).

Segue il paradigma della legge organica anche la nuova disciplina sul codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), che per limiti contenuti nella delega non poteva innovare i profili penali⁸² e che ha inglobato, con lievi modifiche⁸³ e qualche adeguamento lessicale (ad es. "liquidazione" giudiziale in luogo di "fallimento"), le "vecchie" fattispecie penali fallimentari (titolo IX), dando vita ad una legge organica addirittura in forma di codice di settore⁸⁴.

Varie norme penali sono poi state inserite contestualmente in *diversi luoghi* (codice, leggi organiche e non) dall'ennesimo c.d. decreto sicurezza (d.l. n. 113/2018, conv. nella l. n. 132/2018).

Si tocca qui con mano la distinzione, già discussa (*supra*, 2), tra organicità della legge-fon-

⁷⁹ Attuazione della direttiva (UE) 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, sulla protezione del know-how riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti.

⁸⁰ Sottolinea peraltro come le fattispecie penali in esame avrebbero potuto essere inserite più congruamente nel c.d. codice sulla privacy, CISTERNA (2018), p. 230. Si tocca qui con mano l'elasticità del concetto di legge "organica", suscettibile di più livelli di specificazione. Nel caso di specie il d.lgs. n. 51/2018 sembra costituire una legge organica di livello più specifico rispetto al c.d. della privacy, limitata a trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali.

⁸¹ Così MANES-F. MAZZACUVA (2019), p. 172. Sul d.lgs. n. 101/2018 si veda anche D'AGOSTINO (2019), pp. 1 ss., il quale, a pag. 56, scrive di "fattispecie [penali] non proprio brillanti per chiarezza e precisione", a dimostrazione della indifferenza della collocazione delle fattispecie penali rispetto al tema della precisione delle norme penali.

⁸² Sui limiti posti dalla legge delega in materia penale v. CHIARAVIGLIO (2018), p. 94. Parte della dottrina si è posta da tempo il tema della opportunità del parziale travaso nel codice di alcune fattispecie tipiche del diritto penale commerciale: v. DONINI, (2018a), pp. 436 e 441; FOFFANI (2003), p. 303, auspica da tempo l'inserimento nel codice di alcune figure quali la bancarotta fraudolenta, il falso in bilancio, l'insider trading e la manipolazione del mercato.

⁸³ Ad es. l'articolo 344, comma 2 ha contenuto di novità rispetto alla legislazione previgente, incriminando la documentazione falsa o contraffatta al fine di ottenere l'accesso alla procedura di esdebitazione, come regolata dall'art. 283 del medesimo codice o nell'ipotesi in cui il debitore incapiente, ammesso ad usufruire del beneficio dell'esdebitazione, non adempia agli obblighi informativi a suo carico. L'esdebitazione del debitore incapiente è infatti istituito nuovo e, secondo la Relazione, sarebbe stato irragionevole immaginare che il debitore, ammesso a godere del beneficio dell'esdebitazione senza nulla corrispondere ai propri creditori, andasse esente da pena quando avesse attestato il falso per poter accedere al beneficio.

⁸⁴ L'esportazione dei reati fallimentari era stata discussa anche dalla Commissione di studio per l'elaborazione dello schema di decreto legislativo per un riordino della parte speciale del codice penale, ed era stata esclusa con le seguenti motivazioni: "In altri casi – ad esempio per i delitti fallimentari –, pur essendo astrattamente possibile l'inserimento delle fattispecie penali nel codice penale, si è ritenuta inopportuna siffatta operazione non solo perché la comprensione dei reati fallimentari richiede la conoscenza della normativa fallimentare contemplata dallo stesso testo legislativo – legge 267 del 16 marzo 1942 – ma anche perché è in fase di approvazione una nuova disciplina delle procedure concorsuali, fatto che, quasi certamente, produrrà la necessità di intervenire anche sulle fattispecie penali; in tale occasione, quindi, si potrà valutare l'opportunità di un inserimento delle nuove fattispecie nel codice penale" (pag. 11).

te e organicità della legge-recipiente, qui relativa al più alla legge-fonte⁸⁵ (il d.lgs. n. d.l. n. 113/2018, conv. nella l. n. 132/2018), ma non (sempre) alle leggi oggetto di modifiche: la prima, per restare ai profili penalistici, è intervenuta sul *codice penale* con una attività di restaurazione (art. 669-*bis* c.p. sull'accattonaggio molesto) o di *restyling* (art. 600-*octies* e 633 c.p.); su *leggi organiche* (il codice della Strada, art. 21-*sexies* d.lg. n. 285/1992, il quale incrimina l'attività di parcheggiatore abusivo recidivo; il t.u. immigrazione, d.lgs. n. 286/1998, modificato in particolare all'art. 13-*ter*) nonché su una (delle tante) normative sulla c.d. sicurezza urbana (l'art. 13-*bis* del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, rubricato "Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento", il quale incrimina le violazioni al c.d. Daspo urbano) ed anche su *norme penali extravaganti*.

In quest'ultimo caso il d.l. n. 113/2018, conv. nella l. n. 132/2018, ha reintrodotto la fattispecie penale di c.d. blocco stradale⁸⁶ nella sede originaria (il d.lgs. n. 66/1948, contenente "norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e la libera navigazione"), oggetto di depenalizzazione con d.lgs. n. 507/1999; si tratta di norma extravagante, non inserita nel codice penale e neppure in leggi organiche.

Teoricamente il legislatore avrebbe potuto inserire la rinnovata fattispecie nel codice penale, ad es. tra i reati contro l'ordine pubblico o a fianco dell'art. 340 c.p., o in una legge organica (per es. nel codice della strada), ma ha ritenuto di rispolverare una vecchia disposizione del 1948 in violazione dell'art. 3-*bis* c.p. (salvo sostenere, ma sarebbe interpretazione alquanto formalistica, che non si tratti di una fattispecie nuova, essendo vissuta nel nostro ordinamento penale dal 1948 al 1999).

Può dunque porsi, rispetto al reato di "blocco stradale", una questione di legittimità costituzionale secondo quanto già discusso (cfr. *supra*, 4).

Senza pretese di approfondimento sul punto, la fattispecie sul c.d. blocco stradale non pone problemi in punto di precisione, mentre è alquanto discutibile sul piano della meritevolezza e della opportunità di pena, per l'interferenza con il diritto di sciopero o comunque di riunione e protesta, e decisamente sproporzionata quanto a sanzione (fino a sei anni di reclusione ove commessa singolarmente; fino a dodici anni se – e sarà la regola – commessa da più persone).

Certo, il delitto di blocco stradale (e ferroviario) appare problematico sul piano del criterio di sussidiarietà, ma alla medesima conclusione si giungerebbe anche qualora fosse stato inserito nel codice penale o nel codice della strada.

Non sembrano da ricondurre all'art. 3-*bis* c.p. le norme che, lungi dall'introdurre "*nuove disposizioni che prevedono reati*", si limitano a modificare il regime di procedibilità di taluni reati (si veda il d.lgs. n. 36/2018), o quelle che intervengono solo sulla pena, ad es. trasformando contravvenzioni in delitti, come accaduto con l'art. 25 del d.l. n. 113/2018, conv. nella l. n. 132/2018, modificativo dell'art. 21 della l. n. l. 646/1982 in materia di subappalti illeciti.

Il lasso di tempo oggetto di monitoraggio è troppo breve per consentire prognosi sufficientemente fondate.

L'impressione è che, complessivamente, il legislatore abbia ad oggi pigramente collocato le nuove norme fattispecie negli ambiti già collaudati (codice penale, leggi organiche o norme extravaganti), senza che l'art. 3-*bis* c.p. abbia fomentato un mutamento né topografico né, ciò che davvero conta, un guadagno in termini di maggiore sussidiarietà o di maggiore precisione delle fattispecie e conseguente loro migliore conoscibilità.

L'art. 3-*bis* c.p., ad un primo test sul campo, non sembra avere dunque garantito l'obbiettivo della legge delega – l'attuazione della tendenziale riserva di codice –, obbiettivo del resto annacquato (saggiamente) dal decreto legislativo, che vi ha affiancato la riserva di legge organica.

In definitiva il principio di precisione, il criterio di sussidiarietà e l'obbiettivo di garantire la

⁸⁵ Ipotesi tutta da verificare, essendo la sicurezza urbana un contenitore alquanto vago: cfr. RUGA RIVA, BISCOTTI, RONDINI, CORNELLI e SQUAZZONI (2017), specie p. 226 s.

⁸⁶ Il testo integrato della disposizione, secondo quanto si legge nella Circolare 30O/A/245/19/149/2018/06 del 10/01/2019-Legge 1 dicembre 2018, n. 132 del Dipartimento Pubblica Sicurezza Servizio Polizia Stradale, dovrebbe essere il seguente:

art. 1. "Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, è punito con la reclusione da uno a sei anni. La stessa pena si applica nei confronti di chi, al fine di ostacolare la libera navigazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, o comunque le ostruisce o le ingombra. La pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, ovvero se è commesso usando violenza o minaccia alle persone o violenza sulle cose".

Art. 1-*bis* "Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 4.000. La medesima sanzione si applica ai promotori ed agli organizzatori".

conoscibilità dei precetti penali non dipendono tanto dal luogo ove le fattispecie penali sono collocate⁸⁷ (il “dove”), quanto dalle tecniche con le quali il legislatore traduce in legge i propri obbiettivi di tutela (il “come”) e, a monte, dal modo con il quale il legislatore pensa la politica del diritto e le (eventuali) scelte di incriminazione (il “se”).

Solo una radicale ricodificazione, unitamente a razionali collegamenti con gli ineliminabili (e auspicabili) sotto-sistemi, potrebbe stimolare il futuro legislatore ad un approccio sistematico più razionale e ponderato ai temi di politica criminale, anche se lo spirito dei tempi, oggi, non induce a grandi ottimismo.

Bibliografia

AZZONI, Giampaolo (1988): *Il concetto di condizione nella tipologia delle regole* (Padova, Cedam).

AMBROSETTI (2018): “Codice e leggi speciali. Progettare una riforma dopo la riserva di codice”, *Discrimen*, 1-6.

BARATTA, Alessandro (1984): “Principi del diritto penale minimo. Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale”, in BARATTA, Alessandro (editor), *Il diritto penale minimo, Dei delitti e delle pene*, 3, pp. 443-473.

BERNARDI, Silvia (2018): “Il nuovo principio della “riserva di codice” e le modifiche al codice penale: scheda illustrativa”, *Dir. pen. cont.*, 4, pp. 127-133.

BORGOGNO, Roberto (2018): “La “riserva di codice” e le altre modifiche al codice penale introdotte con il d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21”, *Arch. pen.*, 1, pp. 211-227.

CARLASSARRE, Lorenza (1988): “Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista nella legge n. 400 del 1988”, *Giur.cost.*, II, 1476-1482.

CARNEVALE (1999): *Il caso delle leggi contenenti clausole di “sola abrogazione espressa” nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in MODUGNO (editor), *Trasformazioni della funzione legislativa, I* (Milano Giuffrè), 3-95.

CARNEVALE, Paolo (2003): “Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico”, *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 1-13.

CHIARAVIGLIO, Pietro (2018): “Osservazioni penalistiche ‘a prima lettura’ sul progetto di Codice della crisi e dell’insolvenza”, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, pp. 91-110.

CICCONETTI, Stefano Maria (2017): *Le fonti del diritto italiano* (Torino, Giappichelli).

CISTERNA, Alberto (2018): “Appunti in materia di “riserva di codice”, legislazione speciale ed azione penale nello Stato di diritto”, *Arch. pen., Supplemento al fasc. n. 1*, pp. 229-237.

CONTE, Amedeo Giovanni (1985): “Materiali per una tipologia delle regole”, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1985, 345-368.

CONTE, Amedeo Giovanni (1983): “Regola costitutiva, condizione, antinomia”, in U. SCARPELLI (editor), *La teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a Norberto Bobbio*, Milano, 21 ss.

⁸⁷ TERRADILLOS BASOCO (2003), p.123: “la discussione dei precetti penali nella cornice di un codice penale non garantisce il rispetto del principio di sussidiarietà”.

CUPELLI, Cristiano (2009): “Le declinazioni della legalità”, 13 ss., in C. FIORE, MOCCIA,

CAVALIERE (editor), *Quale riforma del codice penale?* (Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane), pp. 13-36.

D'AGOSTINO, Luca (2019): “La tutela penale dei dati personali nel riformato quadro normativo: un primo commento al D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101”, *Archivio penale*, n. 1, pp. 1-58.

DE FLAMMINEIS, Siro (2018): “L'età della (apparente) codificazione. brevi riflessioni sul d.lgs. 1° marzo 2018 n. 21”, *Dir. pen. cont.*, 5, pp. 27-39.

DONINI, Massimo (2003a): “L'art. 129 del progetto di revisione costituzionale approvato il 4 novembre 1997. Per una progressione “legale”, prima che “giurisprudenziale”, dei principi di offensività e di sussidiarietà, in DONINI, Massimo (editor), *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova, Cedam, pp. 67-114.

DONINI, Massimo, (2003b): “La riforma della legislazione complementare: il suo significato “costituente” per la riforma del codice”, in DONINI, Massimo (editor), *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia* (Padova, Cedam), pp. 165-218.

DONINI, Massimo (2003c): “La riforma della legislazione penale complementare: il suo significato “costituente” per la riforma del codice, in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè), pp. 4-60.

DONINI, Massimo (2018a): “L'art. 3-bis c.p. in cerca del disegno che la riforma Orlando

ha forse immaginato”, *Dir. pen. proc.*, 4, pp. 429-445.

DONINI, Massimo (2018b): “La riserva di codice (art. 3-bis cp) tra democrazia normante e principi costituzionali. Apertura di un dibattito, *Leg. pen.*, 20 novembre 2018, pp. 1-28.

FERRAJOLI, Luigi (1984): “Il diritto penale minimo, in BARATTA (editor), *Il diritto penale minimo*, in *Dei delitti e delle pene*, n. 3, pp. 493-534.

FERRAJOLI, Luigi (2001): “Crisi della legalità penale e giuridificazione. Una proposta: la riserva di codice, in *Legalità e giurisdizione. Le garanzie penali tra incertezze del presente ed ipotesi del futuro*, Padova, Cedam, pp. 27-39.

FIANDACA, Giovanni (1998): *Intervento su “Giustizia penale e riforma costituzionale nel testo approvato dalla Commissione Bicamerale”*, *Crit. dir.*, 2-3, pp. 140-154.

FIANDACA, Giovanni (2001): “In tema di rapporti tra codice e legislazione penale complementare”, *Dir. pen. e proc.*, 2, 137-142.

FIANDACA, Giovanni (2003): “Relazione introduttiva”, in DONINI (editor): *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè), pp. 1-22.

FIANDACA, Giovanni (2012): “La riforma codicistica tra mito accademico e realtà politico-culturale”, in *AA.VV., Gli ottant'anni del codice Rocco*, a cura di STORTONI, Luigi-INSOLERA, Gaetano (Bologna, Bononia University Press), pp. 207-255.

FIORE C., MOCCIA, CAVALIERE (2009) (editor): *Quale riforma del codice penale?* (Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane).

FOFFANI, Luigi (2003): “Codice penale e legislazione complementare: da un modello “policentrico a un modello “piramidale”, in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè), pp. 293-305.

FOFFANI, Luigi-PIFARRÉ María José (2000): “La legislazione penale speciale in Spagna (Codice penale e principio di “universalità””, in DONINI (editor), *La riforma della legislazione penale complementare. Studi di diritto comparato* (Padova, Cedam), 189-230.

GALLO, Marcello (2018): “La cosiddetta riserva di codice nell’art. 3-bis: buona l’idea, non così l’attuazione”, *Diritto penale contemporaneo*, 20 novembre 2018, pp. 1-3.

GROSSO, Carlo Federico (2000a) (editor): “Per un nuovo codice penale II. Relazione della Commissione Grosso (1999)” (Padova, Cedam).

GROSSO, Carlo Federico (2000b): “Riserva di codice, diritto penale minimo, carcere come extrema ratio di tutela penale”, in CURI e PALOMBARINI (editor) *Diritto penale minimo*, Roma, Donzelli, pp. 99-108.

INSOLERA, Gaetano (2003): “Il diritto penale complementare”, in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè), pp. 79-98.

LEOPIZZI, Alessandro (2018): “La grande migrazione. Brevi considerazioni intorno ai fondamenti sistematici e alle prospettive concrete del decreto legislativo I marzo 2018, n. 21, sulla riserva di codice in materia penale”, *Giust. pen.*, pp. 77-88.

LORINI, Giuseppe (2017): *Anankastico in deontica* (Milano, LED).

MAIELLO, Vincenzo (2003): “Riserva di codice” e decreto legge in materia penale: un (apparente) passo avanti ed uno indietro sulla via del recupero della centralità del codice”, in AA.VV., *La riforma della parte generale del codice penale. La posizione della dottrina sul Progetto Grosso*, in STILE (Editor) (Napoli, Jovene), pp. 157-178.

MANES, Vittorio-MAZZACUVA, Francesco (2019): “GDPR e nuove disposizioni penali del Codice privacy”, in *Diritto penale e processo*, 2, pp. 171-179.

MARTINES, Temistocle (1987): *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Delegificazione e fonti del diritto*, in Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia, II (Milano Giuffrè), pp. 865-911.

MELZI D'ERIL, Carlo (2017): “L’inquinamento ambientale” in RUGA RIVA (editor), *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, (Torino, Giappichelli), pp. 15-34.

MOCCIA, Sergio (2003): “Intervento”, in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè), pp. 315-320.

MOCCIA Sergio (2009): “Profili dialettici all’interno della Commissione. Le ragioni (alcune) di un dissenso”, in C. FIORE, MOCCIA, CAVALIERE (editor), *Quale riforma del codice penale?* (Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane) pp. 439-454.

MODUGNO, Franco (1997): “Fonti del diritto (gerarchia delle)”, *Enc. dir.*, Aggiornamento, I, Milano, Giuffrè, 578.

MODUGNO, Franco (1995): “Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione”, in Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso, II, Padova, Cedam, pp. 175-208.

MODUGNO, Franco (2012): “E’ possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?”, in SICLARI (editor), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, pp. 3-62.

MUÑOZ CONDE, Francisco (2003): “Luci e ombre del modello spagnolo”, in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, pp. 101-111.

PACE, Alessandro (1988): “I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988”, *Giur. Cost.* 1988, 1483-1493.

PADOVANI, Tullio (1986): “La sopravvivenza del Codice Rocco nella “età della decodificazione””, *La Questione criminale*, pp. 89-98.

PADOVANI, Tullio (2003): “Il destino sistematico e politico-criminale delle contravvenzioni e le riforme del diritto penale e del lavoro in Italia”, in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè) pp. 155-167.

PADOVANI, Tullio (2018): “Il testimone raccolto. L'ennesima riforma alle prese con i nodi persistenti del sistema penale”, *Arch. pen.*, Supplemento al n. 1, pp. 13-23.

PALAZZO, Francesco (1998): “Le riforme costituzionali proposte dalla Commissione bicamerale, B) diritto penale sostanziale”, *Dir. pen. e proc.*, 1, pp. 37-44.

PALAZZO, Francesco (2012): “Requiem per il codice penale? (Scienza penale e politica dinanzi alla ricodificazione)”, in AA.VV., *Gli ottant'anni del codice Rocco*, a cura di STORTONI, Luigi-INSOLERA, Gaetano (Bologna, Bononia University Press), pp. 39-57.

PALAZZO, Francesco (2016): “La riforma penale alza il tiro? Considerazioni sul disegno di legge A.S. 2067 e connessi”, *Diritto pen. cont.*, *Rivista Trimestrale*, n. 1, pp. 52-60.

PALIERO, Carlenrico (2004): “Riforma penale in Italia e dinamica delle fonti: una paradigmatica”, *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1011-1021.

PANEBIANCO, Giuseppina (2018): “Una prima attuazione della riserva di codice. tra audaci scelte e studiati silenzi”, in www.legislazionepenale.eu, 13.12.2018, pp. 1-30.

PAPA, Michele (2018): “Dal codice penale “scheumorfico” alle playlist. considerazioni inattuali sul principio di riserva di codice”, *Dir. pen. cont.*, 5, 2018, 129-155.

PAVARINI, Massimo, *Sistema di informatizzazione del diritto penale. Prime elaborazioni e riflessioni*, in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare* (Milano, Giuffrè) 2003, 25-50.

PEGORARO, Lucio (1990): *Le leggi organiche. Profili comparatistici* (Padova, Cedam).

PELISSERO, Marco (2016): “La politica penale delle interpolazioni”, in *Diritto pen. cont. - Rivista Trimestrale*, 1, pp. 61-72.

PULITANÒ, Domenico (1998): “Quali riforme in materia penale dopo la Bicamerale?”, *F. it.*, V, 288-300.

RICCARDI, Giuseppe (2018), *Riserva di codice*, voce per “Il libro dell'anno del diritto Treccani 2018”, *Dir. pen. cont.*, 20 dicembre 2018.

RUGA RIVA, Carlo - BISCOTTI, Barbara, RONDINI, Paolo, CORNELLI Roberto e SQUAZZONI, Alessandro (2017): “La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto)”, *Diritto penale contemporaneo - Rivista trimestrale*, 4, pp. 224-249.

RUGGERI, Antonio (2000): “Linee emergenti e prospettive di “razionalizzazione” in tema di norme sulla normazione (a proposito di un progetto di riordino “organico” del sistema delle fonti)”, in RUGGERI (editor), *Itinerari di ricerca sul sistema delle fonti*, IV, *Studi degli anni 1999/2000*, Torino, Giappichelli, pp. 279-318.

RUGGERI, Antonio (2010): “La legge come fonte sulla normazione?”, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 2, 1-32.

SERGES, Giovanni (2000): “Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (Brevi riflessioni a margine del recente “Statuto dei diritti del contribuente”)”, in MODUGNO (editor), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, Milano, Giuffrè, pp. 263-306.

SICLARI, Massimo (2012) (editor): “Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione”, Napoli, Editoriale Scientifica.

SORRENTINO, Federico (2009): *Le fonti del diritto italiano* (Padova, Cedam).

TARLI BARBIERI, Giovanni (2018): "La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo", www.osservatorio.sullefonti.it, pp. 1-20.

TERRADILLOS BASOCO (2003): "Per un modello pancodiccistico: l'esperienza spagnola", in DONINI (editor), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, (Milano, Giuffrè), pp. 1103-137.



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A T R I M E S T R A L E

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>