



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

LA EVIDENTE DISOMOGENEITÀ TRA DECRETO-LEGGE E LEGGE DI CONVERSIONE NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE (A MARGINE DI CORTE COST. N. 32 DEL 2014)*

di

Amedeo Franco

(Consigliere della Corte di Cassazione)

11 luglio 2014

Sommario: 1. Premessa; 2. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale. Le sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 355 del 2010; 3. La sentenza n. 22 del 2012; 4. L'ordinanza n. 34 del 2013; 5. La sentenza n. 220 del 2013; 6. La questione oggetto della sentenza n. 32 del 2014. I precedenti della giurisprudenza di legittimità; 7. La disomogeneità della legge di conversione n. 49 del 2006; 8. Gli elementi sintomatici della evidente disomogeneità; 9. Eccezionalità della vicenda; 10. La peculiarità del vizio procedurale; 11. Effetti della dichiarazione di incostituzionalità: la reviviscenza della disciplina abrogata.

1. Premessa.

Ringrazio gli organizzatori e specialmente il prof. Paolo Carnevale per avermi invitato a questo seminario. L'occasione è stata probabilmente la circostanza che era stato affidato a me l'incarico di redigere l'ordinanza con la quale è stata sollevata la questione di costituzionalità ma ciò ha consentito di poter rincontrare vecchi e cari amici. Paolo Carnevale ha avuto prima

* Il presente contributo, sottoposto a referaggio da parte del Comitato direttivo del focus, rappresenta la rielaborazione dell'intervento al seminario di studi su: Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale – Università degli studi Roma Tre, 7 maggio 2014.

la gentilezza di ricordare che la nostra amicizia risale ai tempi in cui ero stato incaricato di seguirlo nella preparazione della sua tesi di laurea in diritto costituzionale.

Venendo al tema del seminario, l'oggetto del mio intervento è precipuamente l'ultima sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale e, in particolare, il tema della evidente disomogeneità tra il contenuto della legge di conversione e quello del decreto-legge in questa e nelle più recenti decisioni della Corte.

Anche quest'ultima sentenza, infatti, si colloca nell'ambito di un filone giurisprudenziale che parte – se non proprio dalle sentenze del 1995-1996 sulla non sanabilità dei vizi del decreto da parte della legge di conversione e sulla reiterazione dei decreti-legge¹ – almeno dalla sentenza n. 171 del 2007. Occorre perciò fare almeno un rapidissimo accenno a questi precedenti.

Il filo conduttore di queste decisioni appare quello di «stringere i freni», di limitare gli abusi e gli eccessi che si erano verificati nella prassi in materia di decreti-legge, seguendo percorsi motivazionali non sempre coincidenti, anche se non molto lontani tra loro. Significativamente, Alfonso Celotto, nel titolo di una sua nota di commento alla sentenza n. 22 del 2012, ha parlato di affinamenti nel sindacato sul decreto-legge e non di cambiamenti di rotta².

Le decisioni degli ultimi anni hanno posto l'accento soprattutto sul tema della omogeneità, con riguardo sia alle disposizioni del decreto-legge sia a quelle della legge di conversione. I punti più rilevanti di quest'ultima giurisprudenza riguardano: a) per il decreto-legge, la necessità della presenza del presupposto della necessità ed urgenza, la sua sindacabilità da parte della Corte costituzionale e la non sanabilità della sua mancanza mediante la legge di conversione. Con riferimento al decreto-legge in sé considerato, riterrei di condividere tendenzialmente la tesi di Cicconetti³, secondo cui quello dell'omogeneità invece non è un requisito essenziale che la Costituzione richiede indispensabilmente per la sua validità; b) per la legge di conversione, la sua natura di legge atipica, funzionalizzata e finalizzata, che non rappresenta normale esercizio della funzione legislativa di cui all'art. 70 Cost.

¹ Sentenze n. 29 del 1995 e n. 360 del 1966.

² A. Celotto, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. it.*, 2012, 2493 s.. V. anche V. Marcenò, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in forumcostituzionale.it, che in relazione alla stessa decisione, parla di sentenza di «consolidamento» che «fissa ragionamenti in fondo già deducibili dalle precedenti pronunce». In senso diverso, invece, S.M. Cicconetti, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 2012, 2492 s., il quale sostiene che la sentenza n. 22 del 2012 si discosta profondamente dalle due precedenti, e G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, 30, per il quale il *revirement* della Corte appare tanto radicale quanto improvviso.

³ S.M. Cicconetti, *Obbligo di omogeneità*, cit.

2. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale. Le sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 355 del 2010.

Dopo gli interventi del 1995-1996 con l'affermazione della natura non novativa della legge di conversione e con la posizione di limiti alla reiterazione, nelle successive decisioni la Corte costituzionale alcune volte aveva ribadito la risalente tesi della efficacia sanante della legge di conversione (cfr. sentt. n. 419 del 2000; n. 376 del 2001; e n. 16 e 29 del 2002); altre volte aveva ammesso, almeno in via teorica, la possibilità di un sindacato nell'ipotesi in cui fosse evidente la mancanza dei presupposti del decreto-legge, ma non aveva mai dichiarato illegittimo un decreto per questa ragione (cfr., sent. n. 341 del 2003; n. 6, 178, 196, 285 e 299 del 2004; n. 2, 62 e 272 del 2005)⁴.

Un decisivo e significativo passo in avanti venne fatto con le sentenze 171/2007 e 128/2008, con le quali la Corte compie un effettivo controllo sui presupposti del decreto-legge, ossia sulla sussistenza del «caso straordinario di necessità e urgenza», elemento questo che in precedenza si riteneva oggetto di una valutazione essenzialmente di carattere politico, riservata al Governo in sede di adozione del decreto, verificata dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione e poi condivisa dal Parlamento in sede di conversione.

In particolare, con la **sentenza 171 del 2007** viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione – modificata in sede di conversione di un decreto-legge relativo alla finanza degli enti locali - che sanava un problema di ineleggibilità del sindaco di Messina. La via seguita per giudicare la mancanza dei presupposti è quella della «norma intrusa». Dovendo stabilire se risultasse evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza cui provvedere, la Corte osserva che uno dei criteri sui quali fondare il suo giudizio è costituito dalla «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita. Questo vizio si riflette poi anche sulla relativa legge di conversione, la quale non è in grado di sanare l'evidente presenza nel decreto-legge di disposizioni del tutto eterogenee rispetto ai contenuti e alle finalità perseguite dal provvedimento d'urgenza, così che la Corte può motivatamente sindacarne il contenuto e dichiararne la conseguente incostituzionalità. Insomma, secondo la Corte, la disposizione è viziata a causa della sua evidente eterogeneità rispetto alla finalità del decreto-legge, ma ciò perché questa eterogeneità costituisce

⁴ Così A. Celotto, *L'abuso*, cit.

la prova sicura della evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti per la sua validità⁵.

Sembra interessante ricordare che già la sentenza n. 171 del 2007 contiene un accenno al riconoscimento della natura «atipica» della legge di conversione. Si sottolinea infatti come la legge di conversione sia «caratterizzata nel percorso parlamentare da una situazione tutta particolare». Questo riconoscimento di atipicità, peraltro, era finalizzato soprattutto alla dimostrazione dell'unicità dell'intero procedimento di emanazione-conversione ed alla esclusione radicale della tesi dell'efficacia sanante della legge di conversione, senza però porsi esplicitamente il problema di una limitazione in relazione agli emendamenti.

Con la **sentenza n. 128 del 2008**, viene dichiarata l'incostituzionalità di una, per così dire, «disposizione-provvedimento» che disponeva l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari, aggiunta in sede di conversione ad un decreto-legge che recava disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria. Per la verità in questo caso la situazione era un po' più complessa, perché la legge di conversione aveva abrogato la norma del decreto-legge sull'espropriazione del teatro e contemporaneamente aveva introdotto un emendamento che riproduceva la medesima norma con efficacia retroattiva alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Si trattava quindi in realtà di una c.d. conversione mascherata, con la particolarità che veniva effettuata dalla stessa legge di conversione del decreto-legge e non da un differente atto legislativo. La declaratoria di incostituzionalità quindi colpisce anche la disposizione della legge di conversione.

Nella sentenza la Corte osserva che tutte le disposizioni del decreto-legge, pur se eterogenee tra loro, concorrevano alla manovra di finanza pubblica al fine di riequilibrare il bilancio, mentre la disposizione sul teatro Petruzzelli non atteneva in alcun modo a questa esigenza ma era stata introdotta per risolvere una annosa vicenda e per la migliore fruizione del bene da parte della collettività. Faceva quindi difetto il collegamento con la manovra di bilancio e pertanto anche la necessità e l'urgenza con riguardo alla dichiarata finalità del decreto-legge.

Con questa sentenza la Corte conferma il principio che il Parlamento non può convertire decreti-legge nei quali, «con evidenza», non sussistano i requisiti costituzionali e prospetta che una simile evenienza può tradursi in un superamento dei limiti del parlamento e dunque in un abuso del procedimento di conversione. In sostanza, dunque, la Corte ribadisce che la

⁵ Cfr. A. Ruggeri, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali* e in *Foro. it.*, 2007, 2664 ss.; C. Bertolino, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *Rivista AIC*, 2012, 4.

legge di conversione, trovando questi limiti, non può considerarsi espressione dell'ordinaria manifestazione della funzione legislativa.

La successiva **sentenza n. 355 del 2010**, invece, presenta aspetti che in qualche modo potrebbero apparire deassiali rispetto all'indirizzo che si stava formando. Con essa la Corte conferma il principio che la legge di conversione non ha efficacia sanante di eventuali vizi del decreto-legge, ma poi distingue tra «norme aggiunte eterogenee» e «norme aggiunte non eterogenee», specificando che «la valutazione in termini di necessità e d'urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto». Si è esattamente osservato ⁶ che con questa sentenza, da una parte, si estende la valutazione sui presupposti costituzionali in sede di conversione alle disposizioni non del tutto eterogenee rispetto al decreto-legge, ma, dall'altra parte, si consente al Parlamento di aggiungere emendamenti eterogenei, in tal modo ponendosi in contraddizione con il riconoscimento della natura atipica o peculiare del procedimento legislativo di conversione e finendo per favorire, di fatto, la prassi degli emendamenti del tutto eterogenei ⁷.

3. La sentenza n. 22 del 2012.

Una significativa evoluzione giurisprudenziale si ha poi con la **sentenza n. 22 del 2012**, avente ad oggetto uno dei tanti decreti-legge mille proroghe di fine anno, ed in particolare una disposizione, aggiunta dalla legge di conversione, che introduceva «un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile»; disposizione ritenuta palesemente estranea rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, il quale aveva invece ad oggetto la «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

La sentenza rileva la evidente eterogeneità e l'assenza di qualsivoglia legame con la *ratio* e con la finalità del decreto-legge originario e, quindi, anche con i suoi presupposti. Questa volta però la Corte non segue la difficile strada di verificare i presupposti di necessità e di urgenza della disposizione aggiunta, ma sindacava la stessa possibilità di emendare il decreto-legge,

⁶ G. Serges, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 2494 ss.

⁷ Parlano di emendamenti «senza bussola» P. Carnevale, D. Chinni, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, i quali rilevano anche la contraddittorietà della motivazione della sentenza n. 355 del 2010.

attesa la peculiare funzione della conversione. Osserva la Corte (richiamando la sentenza n. 355 del 2010) che, trattandosi di norme estranee all'oggetto del decreto e inserite successivamente, esse non potevano collegarsi ai suoi presupposti. Tuttavia, proprio questa estraneità aveva spezzato il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione, il che denotava uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge. Di qui la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost.

Il principio affermato dalla sentenza è dunque che la legge di conversione è una legge avente natura «atipica», una legge tipizzata, funzionalizzata e specializzata dall'art. 77 Cost., caratterizzata da una competenza predeterminata e non suscettibile di ampliarsi a qualsiasi contenuto ulteriore, senza mantenere il «nesso di interrelazione funzionale» con il decreto-legge. Data questa natura, è quindi esclusa la possibilità di inserimento nella legge di conversione di emendamenti «del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario». Questa esclusione non risponde solo ad esigenze di corretta tecnica normativa bensì è appunto «imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

Appare rilevante sottolineare che, secondo la Corte, ciò si verifica quando gli emendamenti siano del tutto estranei all'oggetto ed alle finalità del testo originario, ossia quando l'estraneità è «evidente», alla stregua di «indici intrinseci ed estrinseci» alle disposizioni censurate (quali intitolazione dell'articolo nel quale sono contenute le disposizioni oggetto di giudizio, titolo del decreto-legge, preambolo, lavori parlamentari, pareri del Comitato per la legislazione, ecc.).

Dunque, mentre la sentenza n. 355 del 2010 non poneva una preclusione per l'inserimento di norme eterogenee in sede di conversione, la sentenza n. 22 del 2012 fa discendere questa preclusione dalla «tipicità» del procedimento di conversione in legge, il quale può quindi essere utilizzato solo nei limitati ambiti dell'inserimento di emendamenti che non spezzino l'unicità della sequenza procedimentale configurata dall'art. 77 Cost. Viene pertanto, da una parte, irrigidito e ristretto non solo il ruolo del Parlamento ma anche la possibilità per il Governo di ricorrere alla proposizione in sede di conversione di emendamenti (tanto più quando si tratti di c.d. maxiemendamenti, spesso utilizzati per ampie modifiche o innovazione del decreto). Dall'altra parte, però, il divieto di emendamenti dipende dalla loro estraneità all'oggetto o alle finalità del testo originario del decreto, ossia dalla loro eterogeneità rispetto a

due elementi che possiedono un raggio di escursione amplissimo e, in molti casi, assai sfuggente⁸.

La Corte non dice che il decreto-legge deve essere omogeneo ed unitario; anzi precisa che gli oggetti del decreto-legge possono anche riguardare materie diverse purché accomunate da uno scopo unitario, e che anche lo scopo del provvedere può consistere nell'intento di «fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare». Le nozioni di oggetto e di finalità e la stessa nozione di eterogeneità sono quindi assai elastiche, con una possibile vasta opinabilità di valutazione⁹. La Corte perciò precisa che deve trattarsi di emendamenti «del tutto estranei» all'oggetto ed alla finalità del decreto-legge lasciando così intendere come solo una estraneità radicale ed assoluta ad oggetto e finalità, anche alternativamente assunti a parametro di valutazione, possa condurre a ritenere impropriamente usato il procedimento di conversione e produrre la incostituzionalità della legge per violazione dell'art. 77 Cost.¹⁰. Insomma, qualcosa di simile alla «evidente mancanza» dei presupposti di necessità ed urgenza che ha di fatto ridotto grandemente la possibilità di un sindacato di costituzionalità sul punto. In altre parole, si potrà prospettare una questione di legittimità costituzionale solo quando gli emendamenti parlamentari presentino un contenuto di totale ed evidente estraneità rispetto allo scopo ed alle finalità originarie del decreto-legge.

La sentenza n. 22 del 2012 fa derivare il requisito della omogeneità, o, meglio, della mancanza di evidente eterogeneità, innanzitutto dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Questa disposizione, pur non avendo rango costituzionale e pur riguardando propriamente il contenuto del decreto-legge, costituisce, secondo la Corte, esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

Il principio di sostanziale omogeneità viene poi ricavato dai regolamenti parlamentari, e in particolare dall'art. 96 *bis*, comma 7, del regolamento della Camera, secondo cui il Presidente

⁸ Così G. Serges, *La "tipizzazione"*, cit.

⁹ G. Serges, *ibidem*, evidenzia il rischio che, interpretandole estensivamente, si svuoti ogni possibile controllo sull'eccentricità dell'emendamento, mentre, in caso contrario, si riduca eccessivamente il potere di emendamento e si consentano questioni di costituzionalità con eccessiva frequenza.

¹⁰ G. Serges, *ibidem*.

deve dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi della legge di conversione che non siano «strettamente attinenti» alla materia del decreto-legge: disposizione introdotta nel 1981 proprio per contrastare quella che già allora era divenuta una discutibile prassi parlamentare, diretta ad una rapida approvazione di disposizioni anche del tutto estranee rispetto al contenuto originario del decreto legge¹¹.

Vengono quindi richiamati gli orientamenti del Presidente della Repubblica, e in particolare il messaggio del 29 marzo 2002 con cui il Presidente Ciampi aveva rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, contestando *«un'attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario»* degli emendamenti aggiunti in conversione; nonché la lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto della successiva sentenza n. 32 del 2014; ed, infine, anche la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari.

Gli argomenti più marcatamente giuridici a favore del principio di sostanziale omogeneità risiedono però nella particolare funzione che l'art. 77 attribuisce alla legge di conversione che, diversamente da quanto di solito avviene per le normali leggi, non è libera nel fine ma è vincolata alla conversione o alla non conversione del decreto-legge. Ciò però non significa, ovviamente, che la legge di conversione sia una legge meramente formale, vale a dire che le Camere possano soltanto approvare o respingere il relativo disegno di legge restando esclusa la possibilità di apportarvi modifiche. Il decreto-legge resta suscettibile di essere emendato, sia per ragioni tecniche o meramente formali, sia a seguito di valutazioni parlamentari di carattere politico difforni da quelle del Governo. La facoltà di emendare, però, incontra, secondo la Corte, un preciso limite nella impossibilità di incidere sulla «sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma Cost.», in modo tale da compromettere l'omogeneità di fondo della normativa dettata dal decreto-legge, quale risultante dal testo originario, a sua volta, necessariamente caratterizzato da omogeneità sia sotto il profilo dell'oggetto della disciplina, sia sotto quello della complessiva finalità che lo ispira. Insomma, non è possibile «spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione». Se ciò avviene la Costituzione sarà violata non per l'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza per le norme eterogenee aggiunte in sede di conversione bensì per un «uso improprio da parte

¹¹ Cfr. C. Bertolino, *Ulteriori considerazioni*, cit., 5.

del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge».

In dottrina, sono stati avanzati alcuni interrogativi sulla futura operatività del principio, non essendo chiaro in che modo e con quale ampiezza esso sarebbe stato applicato. Vi era in sostanza l'incognita dell'estensione con cui intendere il criterio della omogeneità, anzi della evidente disomogeneità. Si trattava in fin dei conti di un vizio formale ed i vizi formali di solito vengono percepiti in modo meno grave con il passare del tempo¹², essendovi nel contempo una certa riluttanza a caducare e far caducare norme in vigore da tempo perché viziate sotto il profilo del procedimento. Con la sentenza 22 del 2012, poi, la Corte non aveva utilizzato gli accorgimenti seguiti nel 1996 con la declaratoria di incostituzionalità della reiterazione del decreto-legge, quando aveva escluso, ad esempio, i decreti già convertiti.

Di questa minor considerazione per i vizi formali o di incertezza sulla prospettiva di un loro accoglimento è forse un segnale la circostanza che i numerosi dubbi di legittimità costituzionale da più parti avanzati contro la riforma del testo unico sugli stupefacenti del 2006 introdotta da una legge di conversione, riguardavano soprattutto vizi sostanziali, e che anche le ordinanze di rimessione, eccetto quella poi recentemente accolta, prospettavano comunque anche vizi sostanziali.

4. L'ordinanza n. 34 del 2013.

In ogni modo, il principio della sostanziale omogeneità viene poco dopo riaffermato dall'**ordinanza n. 34 del 2013**, anche se di manifesta infondatezza. Era stata impugnata – anche quella volta dalla Corte di cassazione – sempre in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., una disposizione tributaria già contenuta in un precedente decreto-legge non convertito e poi inserita nella legge di conversione di un successivo decreto-legge. La Corte costituzionale ritiene che in questo caso era stato rispettato il paradigma tracciato dalla sentenza n. 22 del 2012, secondo la quale la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli. Questa volta la disposizione innestata in sede di conversione aveva, appunto, un contenuto omogeneo a quello delle disposizioni del decreto-legge, poiché erano tutte finalizzate a realizzare un incremento del gettito fiscale.

¹² V. D. Chinni, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, 2012, 2499 ss

L'ordinanza ha rilievo perché la Corte ribadisce e chiarisce i principi enunciati dalla sentenza n. 22 del 2012, affermando che questa aveva fissato limiti alla emendabilità del decreto-legge «in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge “funzionalizzata e specializzata”, che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore»; e confermando che le Camere pertanto ben possono emendare il testo del decreto-legge, in quanto «ciò che esorbita dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica», mentre «nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*».

La novità sembra data dal fatto che nell'ordinanza si ammette esplicitamente che il decreto-legge possa avere contenuto non omogeneo. In questo caso, poiché le norme del decreto riguardano materie diverse, per evitare uno «scostamento intollerabile della funzione legislativa» dal parametro costituzionale, occorre che le norme inserite in sede di conversione risultino non del tutto estranee alla *ratio* del decreto-legge.

5. La sentenza n. 220 del 2013.

Merita di essere ricordata anche la **sentenza n. 220 del 2013**, sebbene non riguardi disposizioni inserite da una legge di conversione ma le disposizioni di un decreto-legge¹³ che modificavano nuovamente la normativa in tema di funzioni delle provincie (ripristinandone un nucleo essenziale) e disponevano la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane). Queste disposizioni vengono dichiarate illegittime per l'incompatibilità logica e giuridica dello strumento della decretazione d'urgenza con una riforma radicale del sistema delle autonomie.

La sentenza rileva perché anche in questo caso la Corte fonda la sua decisione sulla particolarità della procedura di conversione del decreto-legge, ritenuta non idonea ad affrontare riforme normative di ampio respiro. Osserva che è l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. ad indicare le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo. Si tratta dunque di norme ordinamentali, che

¹³ Artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012.

non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., limiti concepiti dal costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza». La decretazione di urgenza, invece, ben potrebbe essere adottata per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo. Al contrario, sarebbe incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il sistema costituzionale una modificazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione. Ciò perché si tratta di «una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un “caso straordinario di necessità e d'urgenza”».

Ricorda ancora la sentenza n. 220 del 2013 che i decreti-legge sono destinati ad operare immediatamente, per dare risposte normative rapide e idonee a fronteggiare sopravvenute e urgenti necessità. Per questo, l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevede che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione», ponendo così una norma che, pur non avendo rango costituzionale, «esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge». Con la decretazione d'urgenza, pertanto, non possono porsi disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, perché finalizzate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, o comunque a realizzare una riforma organica e di sistema, determinata da esigenze manifestatesi da non breve periodo e bisognosa di processi attuativi protratti nel tempo.

6. La questione oggetto della sentenza n. 32 del 2014. I precedenti della giurisprudenza di legittimità.

La recentissima **sentenza n. 32 del 2004**, al di là delle notevoli ricadute pratiche su una materia delicata e controversa quale quella delle sostanze stupefacenti, rileva, per quanto qui più interessa, sotto il profilo della estensione della nozione di omogeneità.

Tutta la vicenda sembra confermare l'opinione che l'omogeneità di un provvedimento normativo sia un requisito difficile, se non impossibile, da definire *a priori*¹⁴. Le disposizioni

¹⁴ Cfr. N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in www.astrid-online.it/rassegna, n. 4/2012. V. anche P. Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2003, 408, per il quale si tratta di un «criterio sfuggente ed ambiguo, quant'altri mai», circondato da una indeterminatezza concettuale e definitoria; nonché G. Filippetta,

introdotte dalla legge di conversione e sottoposte questa volta al giudizio della Corte sembravano un esempio emblematico del problema, perché, da un lato, esse apparivano in modo più che evidente totalmente estranee al contenuto ed alla *ratio* del decreto-legge ma, dall'altro lato, vi era una diffusa tendenza a non voler riconoscere questa disomogeneità. Del resto non è senza significato che, dopo quasi un anno dalla sentenza n. 22 del 2012, nel corso delle decine di migliaia di procedimenti penali per reati in materia di sostanze stupefacenti, non risultavano sollevate questioni di legittimità costituzionale sotto tale profilo, se non una dalla corte d'appello di Roma, che peraltro deduceva anche vizi sostanziali. E non può negarsi che, abbinata alla preoccupazione delle conseguenze pratiche di una dichiarazione di incostituzionalità sui processi in corso e su quelli già definiti, vi fosse anche una scarsa considerazione della gravità di un vizio formale, rispetto a quelli materiali.

Proprio a conferma della estrema difficoltà di definire i contorni dell'omogeneità e, per converso, anche della evidente disomogeneità, può ricordarsi che poco prima la sesta sezione della cassazione ¹⁵ aveva dichiarato manifestamente infondata la medesima questione di legittimità costituzionale poco dopo sollevata dalla terza sezione ¹⁶, asserendo appunto che vi era sostanziale omogeneità fra le norme dell'originario decreto-legge sulle olimpiadi invernali di Torino e quelle inserite dalla legge di conversione. Anzi, la sentenza dichiara espressamente l'impossibilità di concordare, «anche solo a livello di dubbio di costituzionalità, sull'assenza di sostanziale omogeneità». La ragione era la stessa già prospettata nella discussione parlamentare di approvazione della legge di conversione, e cioè che il decreto-legge «presentava una norma in materia di trattamento penale di soggetti tossicodipendenti ed a tale fine modificava il dpr 309/1990, mentre la disposizione inserita nella legge di conversione, nel parificare il trattamento penale per i vari tipi di droghe, intendeva affrontare parimenti il tema della tossicodipendenza con un inasprimento delle pene per le droghe leggere, con una valutazione di merito insindacabile», cosicché la disomogeneità di contenuto non emergeva con immediatezza.

Ma, sempre per sottolineare la diversità di valutazioni, si può anche ricordare che la questione era stata poco prima già toccata, sia pure di sfuggita, dalle Sezioni Unite con la sentenza ¹⁷ sul c.d. consumo di gruppo di sostanze stupefacenti. Era accaduto che, dopo una sentenza delle

L'emendabilità del decreto-legge, cit., 31, per il quale la sentenza n. 22 del 2012 aveva eluso il «tema fondamentale della definizione del criterio dell'omogeneità»

¹⁵ Sez. VI, sent. 28.2.2013, n. 18804, (dep. 29/04/2013) Petrelli, m. 264930.

¹⁶ Sez. III, ord. 9.5.2013, n. 25554, (dep. 11/06/2013) Maniscalco, m. 255699.

¹⁷ Sez. Un., 31.1.2013, n. 25401 (dep. 10.6.2013), Galluccio, m. 255258.

Sezioni Unite del 1997¹⁸ e fino alle modifiche apportate dalla legge di conversione n. 49 del 2006, l'art. 73 del d.P.R. 309 del 1990 era sempre stato pacificamente interpretato (anche alla luce dell'esito del referendum abrogativo) nel senso che, nel caso di detenzione di sostanza stupefacente acquistata in comune o su esplicito mandato di altro consumatore, non si era in presenza di un vero e proprio spaccio, ma di mera divisione di un bene già in comunione, e pertanto si rimaneva nell'ambito della detenzione per uso personale, che non integra il reato ma solo un illecito amministrativo. La legge di conversione n. 49 del 2006 aveva però riformulato la disposizione, che ora parlava non più di detenzione «per uso personale» ma di detenzione «per uso esclusivamente personale». Sulla base dell'aggiunta di questo avverbio, parte della giurisprudenza aveva ritenuto che, in sostanza, fosse stata introdotta una nuova fattispecie di reato che puniva penalmente le condotte di codetenzione per il c.d. consumo di gruppo, che prima non avevano rilevanza penale. Le Sezioni Unite hanno ritenuto infondata questa interpretazione per tutta una serie di motivazioni, delle quali qui interessa ricordare solo l'argomento, per così dire *ad adiuvandum*, utilizzato alla fine e basato su una sorta di «interpretazione adeguatrice» della nuova disposizione, operata però con riferimento non già al contenuto di una norma o di un principio costituzionale, bensì alle regole di procedura legislativa, e cioè ad un possibile vizio di forma. Le Sezioni Unite infatti ricordano i principi enunciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012, ed in particolare quello secondo cui sono in contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost. le norme inserite nel decreto-legge nel corso del procedimento di conversione che siano «del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo». Osservano quindi che, se fosse esatta la diversa interpretazione, si avrebbe che con la legge di conversione n. 49 del 2006 sarebbe stata inserita nel testo del decreto-legge n. 272 del 2005 una nuova norma penale incriminatrice, la quale però appariva estranea alla materia e alle finalità del testo originario del medesimo decreto-legge, per come risultavano dal suo titolo, dal suo preambolo, dalle sue finalità ivi indicate, nonché dal contenuto delle uniche due disposizioni sul recupero di tossicodipendenti recidivi. Le Sezioni Unite osservano anche che l'estraneità al testo originario del decreto-legge appariva confermata proprio dal fatto che, con la legge di conversione, erano state altresì aggiunte nel titolo del decreto-legge le parole «*e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*», le quali appunto sembrano evidenziare come le modifiche alle disposizioni del d.P.R. 309 del

¹⁸ Sez. Un., 28.5.1997, n. 4, Iacolare, m. 208216.

1990 esulavano dall'oggetto del provvedimento normativo d'urgenza come configurato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica.

Ne derivava che l'interpretazione adottata, nel senso di escludere che con l'aggiunta dell'avverbio «esclusivamente» fosse stata introdotta una nuova fattispecie incriminatrice, appariva anche quella più conforme ad una esegesi adeguatrice con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. e più corrispondente allo speciale procedimento legislativo prescelto.

7. La disomogeneità della legge di conversione n. 49 del 2006.

L'ordinanza che ha sollevato la questione di costituzionalità ha molto insistito nel mettere in rilievo l'evidente disomogeneità, la totale estraneità delle norme impugnate, quasi a sottolineare che il giudice *a quo* si rendeva conto che, per poter ritenere incostituzionali norme introdotte da una legge di conversione, per estraneità all'oggetto o alla *ratio* dell'originario decreto-legge, specialmente dopo otto anni dalla loro entrata in vigore, occorreva che si trattasse effettivamente di una estraneità assoluta e manifesta.

La stessa preoccupazione sembra averla avuta anche la Corte costituzionale che ha anch'essa molto insistito sugli elementi sintomatici, indicativi della mancanza di correlazione tra norme introdotte in fase di conversione e decreto-legge originario. Gli argomenti utilizzati dalla sentenza coincidono in buona parte con quelli dell'ordinanza di rimessione.

La questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto l'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui, nel sostituire il precedente testo dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 309 del 1990, aveva abolito la distinzione tra c.d. droghe leggere e droghe pesanti ed aveva conseguentemente innalzato in misura notevole le pene edittali relativamente alle condotte aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti c.d. leggere. Veniva poi impugnato anche l'art. 4-vicies ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del decreto-legge n. 272 del 2005, sostitutivi, rispettivamente, degli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, con il quale in sostanza si erano unificate le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, eliminando la distinzione tra c.d. droghe leggere e droghe pesanti.

Si trattava di disposizioni inserite in sede di conversione. Si sottolineava nell'ordinanza che le disposizioni impugnate non disciplinavano situazioni esistenti e bisognose di urgente intervento normativo per le ragioni che avevano ispirato il decreto-legge, bensì ponevano una normativa «a regime», di natura sostanziale, sulla disciplina delle sostanze stupefacenti. Questa nuova normativa appariva realmente del tutto slegata da contingenze particolari

ed era stata tuttavia introdotta dalla legge di conversione in un decreto-legge intitolato «*Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi*»; e le cui finalità erano state indicate nel suo preambolo ¹⁹. Le disposizioni originarie riguardavano, in sostanza, l'assunzione di personale della Polizia di Stato al fine «*di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle Olimpiadi invernali*» (art. 1); misure per assicurare la funzionalità all'Amministrazione civile dell'interno e sul «*Personale della carriera prefettizia*» (art. 2); finanziamenti per le olimpiadi invernali (art. 3); il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4); e il diritto di voto degli italiani residenti all'estero (art. 5).

Le finalità perseguite dal decreto erano quindi diverse. L'ordinanza di rimessione aveva peraltro osservato che forse, tranne che per le norme sul voto degli italiani all'estero, si sarebbe anche potuta ravvisare una certa sostanziale omogeneità finalistica, una comunanza di *ratio*, individuabile probabilmente nella urgente necessità di garantire l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali.

In ogni modo, nel testo originario del decreto erano contenute due sole disposizioni, inserite nell'art. 4, alle quali, in astratto, avrebbero potuto riferirsi le disposizioni impugnate introdotte dalla legge di conversione. Sennonché queste disposizioni riguardavano non già la disciplina delle sostanze stupefacenti, bensì lo specifico e circoscritto tema dell'esecuzione di pene detentive nei confronti di tossicodipendenti recidivi che avessero in corso programmi terapeutici di recupero presso servizi pubblici o una struttura autorizzata. La finalità di queste disposizioni era, chiaramente ed unicamente, quella specifica di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Era infatti accaduto che l'allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251, c.d. «legge ex Cirielli», con l'art. 8 aveva aggiunto l'art. 94-*bis* al d.P.R. 309 del 1990 sugli stupefacenti, riducendo da 4 a 3 anni, per i recidivi, la pena massima che consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre con l'art. 9, aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen., escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi,

¹⁹ Il quale recita: «*Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle prossime Olimpiadi invernali, nonché di assicurare la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno; Ritenuta altresì la straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva*».

compresi i tossicodipendenti che avessero già in corso un programma terapeutico di recupero. Dopo pochi giorni dalla loro entrata in vigore, queste disposizioni (effettivamente dissonanti rispetto al disegno di legge governativo sugli stupefacenti da tempo fermo al Senato) furono appunto eliminate dall'art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, il quale dispose: a) l'abrogazione del citato art. 94-*bis* appena introdotto dall'art. 8 della legge ex Cirielli; b) la modifica della lettera c) aggiunta dall'art. 9 di detta legge al comma 9 dell'art. 656 del cod. proc. pen., nel senso di ripristinare la sospensione della esecuzione della pena fino a 4 anni per i tossicodipendenti con programma terapeutico in atto, anche se recidivi.

Ora, facendo riferimento proprio a questo art. 4, nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006, venne presentato, direttamente in aula, un maxiemendamento governativo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 272, nel quale venne inserita una buona parte del contenuto del disegno di legge S-2953, del novembre 2003, fermo nelle competenti Commissioni referenti del Senato, e cioè una articolata ed ampia nuova disciplina delle sostanze stupefacenti in sostituzione delle corrispondenti disposizioni del testo unico di cui d.P.R. 309 del 1990. Sul disegno di legge di conversione, poi, il Governo pose la fiducia.

L'ordinanza di rimessione ritenne non manifestamente infondato il dubbio di una profonda distonia di contenuto, di finalità e di *ratio* tra il decreto-legge n. 272 del 2005 in generale, e anche tra le disposizioni dell'art. 4 in particolare, e le nuove norme introdotte in sede di conversione con le quali era stata sostanzialmente posta una nuova disciplina a regime sulle sostanze stupefacenti. La distonia appariva più che evidente considerando la finalità, la *ratio*, ossia la ragione di necessità e urgenza che giustificava il decreto-legge nel suo complesso, che era quella di garantire, sotto l'aspetto finanziario e di polizia, un effettivo e sicuro svolgimento delle prossime olimpiadi invernali. Ma la distonia contenutistica e teleologica appariva chiara anche considerando soltanto l'art. 4 del decreto, e cioè l'unica disposizione che aveva un labile riferimento al tema degli stupefacenti.

Questa considerazione è stata fatta propria dalla sentenza n. 32 del 2014, la quale ha osservato che l'art. 4 contiene norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza. Tali norme riguardano la persona del tossicodipendente e perseguono una finalità specifica e ben determinata: il suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli abbia commesso, sia esso in materia di stupefacenti o non. Invece, le disposizioni di cui agli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, introdotte dalla legge di conversione, riguardano gli stupefacenti e

non la persona del tossicodipendente. Inoltre, contengono norme a connotazione sostanziale, e non processuale, perché dettano la disciplina dei reati in materia di sostanze stupefacenti. Si tratta, dunque, di fattispecie diverse per materia e per finalità, che denotano la evidente estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

L'ordinanza aveva anche osservato - per superare l'argomento altre volte utilizzato per ritenere manifestamente infondata la questione - che, qualora si ritenesse che la mera circostanza che il primo comma dell'art. 4 richiama, per sopprimerlo, l'art. 94-*bis* del d.P.R. 309 del 1990 (ivi inserito da 22 giorni), sia sufficiente a rendere «non del tutto estranea» alle ragioni di necessità e urgenza che lo supportavano l'intera riscrittura del testo unico sugli stupefacenti, seguendo il medesimo ragionamento, dovrebbe pure ritenersi che, poiché il secondo comma del medesimo art. 4 richiama, per modificarlo, l'art. 656, comma 9, lett. c), cod. proc. pen., allora si sarebbe potuto pure riscrivere, con apposito maxiemendamento d'aula - saltando quindi anche l'esame in sede referente - tutta la disciplina del codice di rito sulla esecuzione penale. In tal modo però si consentirebbe ad ogni Governo, e alla sua maggioranza, di approfittare di qualunque, anche marginale ed effimera, «emergenza» per riformare interi settori dell'ordinamento, utilizzando l'eccezionale potere di legiferare mediante provvedimenti d'urgenza e la speciale procedura privilegiata della loro conversione, che al contrario costituisce una fonte funzionalizzata e specializzata.

8. Gli elementi sintomatici della evidente disomogeneità.

Fra gli elementi sintomatici della totale estraneità delle nuove norme, la sentenza n. 32 richiama l'argomento dell'ordinanza di rimessione – ma per la verità già utilizzato dalle Sezioni Unite – ossia la circostanza che lo stesso Parlamento aveva dovuto modificare, in sede di conversione, il titolo originario del decreto-legge, ampliandolo con l'aggiunta delle parole «*e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d. P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*», per includervi la materia disciplinata dalle disposizioni introdotte solo con la legge di conversione. Ciò dimostrava che lo stesso legislatore aveva ritenuto che le innovazioni introdotte con la legge di conversione non

potevano ritenersi ricomprese nelle materie già disciplinate dal decreto-legge medesimo e risultanti dal titolo originario di quest'ultimo ²⁰.

Altro indice «non meno significativo» è stato poi ravvisato nel parere espresso (nella seduta del 1° febbraio 2006) dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, con il quale si richiamava il già ricordato messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002 e si rilevava che il disegno di legge «reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità - peraltro già originariamente presenti nella originaria formulazione di 5 articoli [...] - sono stati notevolmente accentuati a seguito dell'inserimento, durante il procedimento di conversione presso il Senato, di una vasta mole di ulteriori disposizioni (recate in 25 nuovi articoli) riguardanti principalmente, ma non esclusivamente, misure di contrasto alla diffusione degli stupefacenti, mutate da un disegno di legge da tempo all'esame del Senato (S. 2953)». La mancanza di omogeneità era stata inoltre manifestata da diversi parlamentari della minoranza in sede di dibattito sulla legge di conversione sia al Senato sia alla Camera.

La sentenza n. 32 sostiene quindi che la disomogeneità delle disposizioni impugnate rispetto al decreto-legge da convertire assume «*caratteri di assoluta evidenza*», anche alla luce della portata della riforma recata dagli impugnati artt. 4-bis e 4-vicies ter e della delicatezza e complessità della materia da loro incisa. Era stata infatti introdotta una nuova organica disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sotto il profilo delle incriminazioni e sotto quello sanzionatorio, il cui elemento caratterizzante è costituito dalla parificazione, sotto il profilo punitivo, delle droghe c.d. pesanti e di quelle c.d. leggere, in precedenza invece differenziate. Si trattava quindi di una riforma penetrante ed incisiva, che implicava scelte delicate di natura politica, giuridica e scientifica, le quali avrebbero richiesto un adeguato dibattito parlamentare, seguendo le ordinarie procedure di cui all'art. 72 Cost.

Ulteriore indice di disomogeneità risiedeva nel fatto che un intervento normativo di simile rilievo - che, non a caso, faceva parte di un autonomo disegno di legge giacente da tre anni in Senato in attesa dell'approvazione - era stato invece «frettolosamente inserito in un "maxi-emendamento" del Governo», sostitutivo dell'intero testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e sul quale poi il Governo aveva posto la questione di fiducia. In tal modo non solo si era preclusa una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della nuova disciplina, ma si era anche impedito

²⁰ Secondo l'ordinanza di rimessione sembrava trattarsi di un *escamotage* che non era idoneo a legittimare l'inserimento nel testo originario del decreto-legge di norme «del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo», in sostanziale elusione del principio costituzionale posto dall'art. 77.

qualsiasi emendamento sul testo del Governo. Inoltre anche nella Camera il Governo aveva posto la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l'Assemblea a votarlo «in blocco». Ed ancora: la presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione direttamente in aula, non aveva consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dall'art. 72, primo comma, Cost.

Un ulteriore aspetto patologico (ancor più grave di quelli che avevano indotto il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4) era dato dal fatto che la legge di conversione fu definitivamente approvata l'8 febbraio 2006, ossia pochi giorni prima della fine della legislatura e dello scioglimento delle Camere (intervenuto con il d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32) nonché dell'inizio delle olimpiadi, e fu poi promulgata il 21 febbraio. Pertanto, l'assoluta urgenza di convertire alcune disposizioni dell'originario decreto-legge, tra cui quelle sulla sicurezza e sul finanziamento delle olimpiadi invernali, impediva di fatto al Presidente della Repubblica di rinviare la legge ai sensi dell'art. 74 Cost., non potendo disporre un rinvio parziale. Il Presidente della Repubblica, invero, avrebbe potuto esercitare la sua prerogativa, a Camere sciolte e nell'imminenza della scadenza del termine di conversione, solo assumendosi la responsabilità di mettere a rischio le esigenze di sicurezza e lo stesso svolgimento delle olimpiadi di Torino.

A questo proposito la sentenza n. 32 ha opportunamente ricordato i ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica e, recentemente, anche da parte del Presidente del Senato, tutti volti a segnalare l'abuso del decreto-legge e, in particolare, l'uso improprio dello strumento della legge di conversione.

9. Eccezionalità della vicenda.

Quel che qui sembra opportuno mettere in evidenza è l'eccezionalità della vicenda, che sembra sottolineata anche dalla sentenza là dove osserva che «proprio alla luce di quanto accaduto nel caso di specie» ben si comprende come il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa.

Queste sottolineature sembrano dirette a fugare le preoccupazioni su un possibile vincolo di contenuto troppo rigido imposto al legislatore di conversione. Il caso esaminato dalla sentenza

n. 32 era appunto un caso paradigmatico, dal quale si può trarre la conferma che occorrono gravi ed evidenti distorsioni dalla normale procedura legislativa di conversione per dar luogo ad una (parziale) nullità dell'atto. E difatti la sentenza tiene anche a ripetere che nella vicenda parlamentare giudicata erano «contestualmente presenti plurimi indici che rendono manifesta l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge».

Relativamente alla natura e ai limiti della legge di conversione, la sentenza n. 32 del 2014, in sostanza ribadisce i principi già affermati dalla sentenza n. 22 del 2012 e dell'ordinanza n. 34 del 2013 sulla necessità di un suo contenuto omogeneo a quello del decreto-legge in ossequio all'art. 77, secondo comma, Cost. e sulla sua connotazione di legge a competenza tipica. La Corte peraltro tiene anche a ricordare che la necessaria coerenza tra i due atti non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, ma impedisce l'uso improprio di tale potere, ossia che si interrompa il legame essenziale tra i due atti introducendo nel decreto-legge una disciplina estranea sotto la veste formale di un emendamento. E ciò vale anche qualora, come nel caso esaminato, i provvedimenti governativi abbiano fin dall'inizio contenuto plurimo. In questa ipotesi, le disposizioni introdotte con la legge di conversione devono essere strettamente collegate ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso.

10. La peculiarità del vizio procedurale.

Già l'ordinanza di rimessione aveva rilevato che veniva denunciato un particolare vizio formale, perché la violazione della norma costituzionale non discendeva dall'operazione di integrazione normativa, in sé considerata, bensì dalla totale estraneità, per materia e finalità, delle norme inserite, con la conseguenza che la verifica di rispetto del parametro andava condotta con riferimento alle singole norme e disposizioni, avendo riguardo al loro contenuto. La sentenza ha poi confermato questo rilievo, osservando che si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto normativo delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. Con la conseguenza che il vizio di formazione colpisce soltanto le disposizioni o norme intruse, ossia in concreto disomogenee e non tutte le altre componenti dell'atto riconosciute in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

11. Effetti della dichiarazione di incostituzionalità: la reviviscenza della disciplina abrogata.

Vorrei fare un accenno ad un ultimo punto, relativo agli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. L'ordinanza di remissione aveva motivato la rilevanza osservando che ciascuna delle disposizioni e norme della legge di conversione impugnate sostituiva, in tutto o in parte, e quindi abrogava, la corrispondente disposizione e norma del testo unico n. 309 del 1990, sicché la sua dichiarazione di incostituzionalità avrebbe comportato la reviviscenza delle seconde, con conseguente applicazione, nel caso di specie, del più favorevole trattamento sanzionatorio previsto da queste ultime.

L'ordinanza fa riferimento alle norme, oltre che alle disposizioni, ma ciò può plausibilmente spiegarsi con l'intento di limitare al massimo l'oggetto della questione e l'ambito della normativa che avrebbe potuto essere caducata, proprio per circoscrivere le conseguenze pratiche di una decisione di accoglimento alle sole norme rilevanti nel caso di specie. Non sembra però che ciò possa intendersi nel senso che l'ordinanza avrebbe voluto sostenere che una declaratoria di incostituzionalità, incidendo sulle norme e non sulle disposizioni, non avrebbe inciso anche sull'effetto abrogativo così lasciando un vuoto nella disciplina²¹. Del resto, l'ordinanza seguiva evidentemente la tesi che ricollega l'effetto abrogativo anche alle norme, oltre che alle disposizioni²².

La sentenza n. 32 del 2014 rileva infatti che, secondo il giudice *a quo*, la dichiarazione di incostituzionalità avrebbe determinato la reviviscenza del più favorevole trattamento sanzionatorio previgente. Tuttavia, poi, nella motivazione la sentenza non parla mai esplicitamente di «reviviscenza», ma afferma che, in considerazione del «particolare vizio procedurale», ossia della carenza dei presupposti di cui all'art. 77, comma secondo, Cost., a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornano a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente. Ciò perché le Camere, nella misura in cui non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, agiscono in una «situazione di carenza di potere». In tali casi, «l'atto affetto da vizio radicale

²¹ Danno invece questa interpretazione sulle finalità dell'ordinanza di rimessione, V. Manes e L. Romano, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in *www.dirittopenalecontemporaneo*, 23 marzo 2014, 9 s.

²² Dal momento che affermava essere pacifico «che l'accertamento della invalidità di una norma abrogatrice ed il suo annullamento da parte della Corte costituzionale, specialmente se per vizi di forma o procedurali, determina la caducazione dell'effetto abrogativo, con conseguente ripristino della norma precedentemente abrogata, come costantemente ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 108 del 1986; n. 314 del 2009)».

nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa». Insomma, secondo la sentenza, l'atto, a causa del radicale vizio procedurale che lo inficia, è «inidoneo a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione», ossia anche quando le nuove disposizioni o norme dichiarate incostituzionali non si siano limitate all'abrogazione di quelle precedenti ma le abbiano anche modificate o sostituite. Ne deriva, secondo la Corte, che in questo caso, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo, torna ad avere efficacia e ad applicarsi la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006.

Potrebbe sorgere il dubbio che con ciò la Corte abbia voluto in qualche modo distinguersi dalla tesi che le dichiarazioni di illegittimità costituzionale producono (possono produrre) la reviviscenza delle norme abrogate, e ciò anche quando la norma abrogatrice non sia affetta da vizio formale, bensì da vizio sostanziale perché non conforme a qualche parametro costituzionale. E' però anche possibile che l'intenzione della Corte non sia stata quella di negare in assoluto un possibile effetto di reviviscenza quando non si tratti di norma illegittima per radicale vizio formale perché emessa in totale assenza di potere, ma più limitatamente quella di non affrontare un problema che è ancora controverso in dottrina e che era irrilevante per il caso da decidere.

Non è qui il caso di riprendere, nemmeno sinteticamente, la questione della reviviscenza di norme abrogate²³. Paolo Carnevale ha voluto prima ricordare che di questo problema mi ero occupato, sulle orme di Franco Modugno, qualche decennio addietro, anche se devo precisare che, per la verità, all'epoca ero vicino più che alle tesi di Modugno (fondamentalmente contrario alla reviviscenza di norme abrogate) semmai a quelle di Sorrentino (che estendeva di molto l'area di applicazione del meccanismo, riconducendo l'effetto abrogativo a quello normativo). In ogni modo, il prevalente orientamento di dottrina e giurisprudenza sembra attualmente nel senso che – poiché il nostro ordinamento non prevede nulla al riguardo e fatta salva l'ipotesi di una dichiarazione esplicita dello stesso legislatore – la reviviscenza può ammettersi almeno in due ipotesi, forse marginali, e cioè: a) nell'ipotesi di c.d. «doppia abrogazione espressa», ossia della mera abrogazione di norma meramente abrogatrice, il cui unico significato possibile – si dice – non potrebbe che consistere nella volontà del legislatore di far riacquistare efficacia alla norma abrogata da quest'ultima; b) nell'ipotesi di declaratoria di illegittimità di norma espressamente abrogativa, il cui annullamento recherebbe con sé la

²³ Sul punto mi limito a rinviare, da ultimo, a P. Carnevale, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 4.

conseguenza di far rivivere la normativa originariamente abrogata, perché altrimenti l'accertamento dell'invalidità sarebbe privo di risultati concreti. Si è peraltro osservato che, in questo caso, dovrebbe tenersi conto dell'effetto retroattivo dell'annullamento che, importando l'eliminazione, per quanto possibile, degli effetti prodotti dalla norma annullata, comporterebbe anche «più che il ritorno in vita della norma (illegittimamente) abrogata, la tendenziale rimozione del “fatto” abrogativo in sé»²⁴. Con la conseguenza che, a rigore, non si dovrebbe propriamente parlare di reviviscenza di norma abrogata, ma semmai di norma non più (perché giuridicamente non mai) abrogata. Si tratterebbe quindi del permanere della sua potenziale applicabilità anche ai rapporti futuri e non di un vero e proprio recupero di un'efficacia di cui era stata privata, sia pur transitoriamente, ma ormai irrimediabilmente.

Posso qui solo accennare che, a mio parere, nel caso di declaratoria di incostituzionalità di norma abrogatrice, non può escludersi che il fenomeno possa verificarsi non solo quando sia annullata (perché tale) una norma meramente abrogatrice, ma anche nei casi di norma che modifica o sostituisce una precedente disciplina e il motivo della incostituzionalità risieda (anche) in questa modificazione o sostituzione, sicché possa ritenersi illegittimo anche l'effetto abrogativo.

Ma, come già ricordato, la questione è complessa ed ancora incerta in dottrina e giurisprudenza. Quale che sia la soluzione, nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 32 del 2014 difficilmente si sarebbe potuto sostenere che la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 *bis* del decreto-legge non avrebbe potuto comportare la reviviscenza o, meglio (se si vuole) il permanere, dell'efficacia del precedente testo dell'art. 73 del d.P.R. 309 del 1990, da considerarsi mai validamente abrogato. E probabilmente proprio per questo, ossia per evitare di prendere posizione su questioni teoriche sulla portata dell'abrogazione e del fenomeno della reviviscenza, che la Corte sembra mettere in rilievo la peculiarità del caso di specie ed usa altre espressioni, parlando di non idoneità dell'atto, in quanto adottato in una situazione di carenza di potere e viziato da un radicale vizio di procedura, ad innovare l'ordinamento giuridico e quindi anche a produrre effetti abrogativi, anche per modifica o sostituzione, nonché di disciplina precedente che torna ad applicarsi, per non essersi validamente verificato l'effetto abrogativo.

In fine, può valere la pena notare che, nonostante questa ricostruzione, la Corte ritiene di aggiungere anche un ulteriore argomento, di carattere, per così dire, più specifico e pratico (e che, probabilmente, darà adito a qualche discussione in dottrina). Ricorda infatti che la

²⁴ P. Carnevale, *ibidem*.

materia del traffico illecito di sostanze stupefacenti è oggetto di obblighi di penalizzazione, in virtù di normative dell'Unione europea, e precisamente della decisione quadro n. 2004/757/GAI del 2004, che fissa norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti. Rileva quindi che, se non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel d.P.R. n. 309 del 1990, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione, con violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.