

Sulla (mancata) sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione (che equipara ai fini sanzionatori le droghe leggere con quelle pesanti) con quelle del decreto-legge convertito (sulle olimpiadi invernali di Torino)

di *Ugo Adamo*, **Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali - l'Università di Pisa.**

Con la recente ordinanza di rimessione n. 25554/2013 (depositata lo scorso 11 giugno), la III Sezione penale della Corte di Cassazione solleva q.l.c. su alcune disposizioni del Testo Unico sugli stupefacenti. Più precisamente, con tale ordinanza, il giudice *a quo* dubita della legittimità degli art. 4-*bis* e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. a), e comma 3, lett. a), n. 6, del decreto-legge 272/2005 ('Norme urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi') così come introdotti dalla legge di conversione n. 49/2006¹, battezzata giornalmisticamente come legge 'Fini-Giovanardi'².

¹ La riforma introdotta dalla l. n. 49/2006 ha apportato incisive modifiche, fra l'altro, al d.P.R. 309/1990. Una delle più rilevanti riforme è di aver costruito un nuovo assetto classificatorio alle sostanze stupefacenti e psicotrope superando la previgente distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti. Il testo originario dell'art. 73 del d.P.R. 309 del 1990 prevedeva due distinti reati a seconda dell'oggetto materiale della condotta: i primi tre commi riguardavano le c.d. droghe pesanti, ossia le sostanze elencate nelle tabelle I e III dell'art. 14, prevedendo (per l'ipotesi di cui al comma 1) la pena della reclusione da 8 a 20 anni e della multa da euro 25.822 a euro 258.228, mentre il quarto comma riguardava le c.d. droghe leggere, ossia le sostanze catalogate nelle tabelle II e IV dell'art. 14, prevedendo la pena della reclusione da 2 a 6 anni e della multa da Euro 5.164 a Euro 77.468. Il legislatore di riforma è intervenuto sul conseguente impianto sanzionatorio, penale e amministrativo, riformando gli artt. 73 e 75 del d.P.R. innalzando le pene edittali alle condotte aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti c.d. leggere. Con maggiore precisione: si solleva questione sull'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 modifica l'art. 73 del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 (*cannabis*) a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni (come più sopra richiamate) per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da Euro 5.164 ad Euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da Euro 26.000 a Euro 260.000; e sull'art. 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle.

² È utile fin da subito porre l'attenzione sull'aggiornamento del titolo disposto dall'art. 1, comma 1, con la conseguenza che al titolo del d.l. nel testo riportato si aggiunge la seguente dizione ('e modifiche al testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 39').

L'ordinanza che si osserva va segnalata per due ordini di motivi. In primo luogo, per la rilevanza della questione il cui accoglimento da parte della Corte costituzionale modificherebbe l'intero regime sanzionatorio in materia di stupefacenti così come riformato nel 2006; in secondo luogo, per aver superato un recente indirizzo espresso dalla VI Sezione della Corte di Cassazione³ che aveva dichiarato manifestamente infondata l'istanza sollevata dalle parti con riguardo sia all'*iter* di approvazione della legge n. 49/2006 (che è il profilo che a noi interessa) che più specificamente al novellato art. 73 del DPR 309/1990 (Testo unico sugli stupefacenti). Tale articolo riguarda, appunto, la soppressione della distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere attraverso l'individuazione di tutte le sostanze stupefacenti indistintamente comprese in un'unica tabella e la previsione della pena di reclusione da 6 a 20 anni (sostituendo, in tal modo, la doppia cornice edittale prima prevista con una cornice edittale unica) e della multa da 26.000 a 260.000 euro.

Pur potendo argomentare sull'irragionevolezza dell'uguale trattamento di fatti di disvalore diverso, e dunque sull'incoerenza di tale disciplina con il principio di proporzionalità della pena alla gravità dei fatti –così come positivizzato anche in ambito europeo con la decisione quadro n. 757/GAI per cui gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive⁴, l'intera ordinanza si concentra sui limiti che insistono sulla legge di conversione del decreto-legge, limiti, questi, finalizzati ad impedire che l'utilizzo di tale atto fonte concretizzi un abuso dello strumento della conversione.

La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di atti nomativi del governo si è interessata non solo al decreto-legge e ai suoi presupposti (la cui mancanza, qualora risulti evidente può (*rectius* deve) essere sanzionata con una declaratoria di incostituzionalità, dal momento che non può essere sanata dalla legge di conversione), ma anche alla legge di conversione e, quindi, ai limiti di emendabilità che si impongono al Parlamento nel mentre esercita il controllo politico sul potere esercitato dal Governo allorché adotta atti d'urgenza. Con riguardo a quest'ultimo profilo, la procedura legislativa che viene utilizzata per la conversione del decreto-legge è caratterizzata da specificità che la rendono del tutto peculiare con riferimento alla normale procedura. Tali specificità procedurali comportano sia una celerità nei lavori parlamentari, i cui tempi, fra l'altro, devono essere contingentati per rispondere positivamente al termine costituzionale dei sessanta giorni previsti per la conversione del decreto-legge, sia un limite all'inserimento di norme non riconducibili all'omogeneità di fondo contenuta nel decreto-legge. I limiti di cui in parola non escludono l'esercizio della potestà legislativa⁵ che appartiene alle Camere (*ex art. 70 Cost.*) e che si

³ Si v. la sent. n. 18804/2013.

⁴ Anche se la stessa Cassazione ha già avuto modo di ritenere che “è manifestamente infondata la q.l.c. relativa alla parificazione delle sostanze stupefacenti perseguita con la legge n. 49 del 2006, di modifica del d.P.R. n. 309 del 1990, in forza della quale è scomparsa la differenziazione tra droghe pesanti e droghe leggere e tutte le sostanze, quindi, sono state inserite nella medesima tabella (la tabella I) con conseguente parificazione sotto il profilo sanzionatorio (i «nuovi» artt. 13 e 14 d.P.R. 309/1990). Tale assimilazione, infatti, è stata frutto di una *scelta discrezionale* del legislatore basata sull'adesione a una determinata opinione scientifica (quella secondo cui il principio attivo contenuto nei derivati dalla cannabis è maggiore che in passato), cui ovviamente può opporsi, in modo legittimo, ma in termini tali da *non determinare* censure di irragionevolezza, la diversa opinione basata sulla non assimilabilità delle sostanze sotto il profilo della gravità degli effetti che queste sono in grado di determinare”, Cassazione penale, sez. IV, 21 maggio 2008, n. 22643. Dubita, invece, con riguardo ai profili sia formali (*ex art. 77 Cost.*) che sostanziali (*ex artt. 3 e 117, primo comma, Cost.*), della legittimità costituzionale dell'art. 4 *bis* la Corte d'Appello di Roma, Sez. III, ord. 28 gennaio 2013, annota da A. SPERTI, *Il Testo Unico sugli stupefacenti al capolinea?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, pp. 432-434; l'A. rileva diversi profili di inammissibilità, carenze che non paiono riscontrabili nell'ordinanza osservata.

⁵ Che dovrebbe muoversi nel rispetto della funzione della conversione e dei limiti stretti dettati dall'oggetto e dalle finalità del decreto-legge.

manifesta anche grazie alla possibilità di poter emendare (nel merito e nella forma) il disegno di legge presentato dal Governo per la conversione in legge del decreto. La regola costituzionale di non inserire nella legge di conversione emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario trova –non potendosi alterare “l'omogeneità di fondo della normativa urgente quale risulta dal testo originario”– fondamento nel “patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione”. Il mancato rispetto della sussistenza di tale legame non farebbe che mettere in evidenza “l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura⁶, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”⁷.

Perché il Parlamento non esoribiti dal corretto esercizio del suo potere in sede di conversione (per non incorrere *id est* in una sorta di eccesso di potere), al testo del d.-l. da convertire non possono essere aggiunte norme che siano del tutto eterogenee (sostanzialmente nuove) rispetto al contenuto dell'atto normativo del Governo o che manchino (nel caso di omogeneità contenutistica ovvero finalistica sempre con riguardo all'atto d'urgenza) dei presupposti che devono essere presenti per la decretazione.

Stanti tali premesse giurisprudenziali, ciò su cui bisogna riflettere rispetto al caso di specie – ed è ciò che fa ampiamente il giudice di legittimità– è se si è dinanzi a norme estranee o meno. Ciò che bisogna individuare è la *ratio* del provvedimento governativo e, quindi, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi operare un raffronto.

Non si può, dunque, che partire dalla circostanza che si è dinanzi a norme nuove, che non comparivano nel decreto-legge emanato dal Presidente della Repubblica, ma che sono espressione di precisi emendamenti prodotti in Parlamento. Tale estraneità si rileva, fra l'altro, dalla lettura dei sei articoli di cui era composto il decreto: il giudice rimettente ravvisa nel contenuto del decreto, pur riguardante plurimi oggetti⁸, “una certa *sostanziale omogeneità finalistica*, una comunanza di *ratio*, individuabile probabilmente nella urgente necessità di garantire l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali”⁹. Con riferimento a questo contenuto, bisogna ora

⁶ La tipicità del procedimento di conversione si sostanzia in plurime peculiarità che lo caratterizzano come procedimento speciale in riferimento al procedimento ordinario: solo al Governo è riservata la competenza per la presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge; il ddl deve essere presentato alle Camere il medesimo giorno della sua emanazione; le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni; il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. I riferimenti regolamentari sono l'art. 96-*bis* del Regolamento della Camera dei Deputati (presente nel Capo III ‘Dei disegni di legge di conversione di decreti-legge’) e l'art. 78 (‘Disegni di legge di conversione di decreti-legge’) del Regolamento del Senato, che, disciplinando in modo diverso il procedimento di conversione, incidono, fra l'altro, sulla necessaria richiesta di parere sulla esistenza dei presupposti della decretazione da parte della 1^a Commissione permanente (al Senato), sul controllo, da parte del Comitato per la legislazione, della qualità del testo e della sua omogeneità (alla Camera), su un preciso contingentamento dei tempi (al Senato), ed anche sui margini di emendabilità, con relativi controlli, della legge di conversione.

⁷ Sent. n. 22/2012, punto quarto.2 del *considerato in diritto*.

⁸ Rafforzare le forze di polizia e la funzionalità del ministero dell'Interno per prevenire e combattere la criminalità organizzata e il terrorismo nazionale e internazionale; garantire il finanziamento per le olimpiadi invernali; favorire il recupero dei tossicodipendenti detenuti; assicurare il diritto di voto degli italiani residenti all'estero. Le ultime due previsioni, che nulla hanno a che vedere con l'oggetto delle prime tre, sono a queste unite (soprattutto per quanto riguarda la materia della tossicodipendenza si ritrova nell'epigrafe, nel preambolo e nella relazione di accompagnamento del d.-l.) nella “necessità del provvedere”.

⁹ È chiaro il riferimento alle sentt. nn. 171/2007, 128/2008 e 22/2012, nel cui punto terzo.3 del *considerato in diritto*, così si legge: “La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto

comprendere come si pone la questione della parificazione delle droghe leggere prodotta nella legge di conversione. A ben vedere, nel decreto-legge¹⁰ è presente una disposizione (l'art. 4) che riguarda l'esecuzione di pene detentive nei confronti di tossicodipendenti recidivi che hanno in corso programmi terapeutici di recupero presso servizi pubblici o strutture autorizzate. Richiamare questo articolo è dirimente, perché è proprio facendo riferimento al suo contenuto che il Governo ha presentato un maxi emendamento, sulla cui approvazione è stata posta questione di fiducia, interamente sostitutivo del medesimo articolo 4. Per la Cassazione siamo di fronte ad una palese distonia di contenuto e non considerarla tale avrebbe come conseguenza quella di aprire la strada ad ipotesi di elusione della Costituzione. La distonia della disciplina sulla complessiva materia degli stupefacenti (equiparazione ai fini sanzionatori tra droghe leggere e quelle pesanti) con il contenuto del decreto-legge si rileva perché la *ratio* del decreto era solo quella di garantire sotto l'aspetto finanziario e di polizia un effettivo e sicuro svolgimento delle Olimpiadi invernali che si sarebbero svolte poco tempo dopo. Se questa eterogeneità di fini è riscontrata con riguardo al complesso normativo nella sua interezza, alla medesima conclusione si arriva se si prende in considerazione nello specifico il solo art. 4 del decreto. L'estraneità delle norme introdotte si rintraccia nella semplice constatazione che tale articolo non disciplina il trattamento sanzionatorio dei relativi illeciti, ma riguarda esclusivamente aspetti concernenti le modalità di esecuzione della pena per i tossicodipendenti recidivi già condannati: la connessione tra legge di conversione e decreto è meramente formale e, quindi, le nuove norme sono sostanzialmente estranee.

A seguito dell'emendamento e della pubblicazione della legge, è stato introdotto nell'ordinamento, tramite legge di conversione, una amplissima modifica all'assetto disciplinatorio in materia di stupefacenti derivanti dalla oramai più volte richiamata parificazione tra droghe leggere e pesanti. Le nuove norme, dunque, paiono essere incostituzionali (*ex art. 77, co. 2, Cost.*) per l'uso improprio che il Parlamento ha fatto del proprio potere di conversione mediante una più che complessiva riscrittura della disciplina sugli stupefacenti senza alcuna connessione con il contenuto e con le finalità del d.l.

Se nel caso sottoposto al giudizio della Corte la mancata sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione del decreto-legge non dovesse essere rilevata, significherebbe ammettere che, in sede di conversione, un richiamo seppur labile che un emendamento fa al contenuto di un decreto supererebbe i limiti della potestà emendativa reiteratamente esplicitati dalla Corte stessa¹¹.

Che un'interpretazione contraria sia possibile, lo si comprende bene dalla lettura della sent. n. 18804/2013 della VI Sezione della Corte di Cassazione, con la quale si è rigettata l'istanza di parte a sollevare q.l.c. proprio in quanto "non emerge con immediatezza la disomogeneità tra il contenuto del decreto-legge e quello della legge di conversione che giustifichi il dubbio di costituzionalità", in

di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'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".

¹⁰ Mette in risalto la rilevante tematica della riserva di legge ordinaria nella disciplina della materia penale, proprio in riferimento all'ordinanza della Cassazione, C. CUPELLI, *Il testo unico sugli stupefacenti alla prova del cambio di passo della giurisprudenza costituzionale*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it.

¹¹ La Corte fa comunque riferimento all'incostituzionalità delle norme inserite nel corso del procedimento di conversione del d.-l. se del tutto estranee (evidente estraneità) alla materia e alle finalità del d.-l. medesimo.

quanto nella legge di conversione ciò che rileva è la normazione sullo stesso oggetto in vista delle medesime finalità¹².

Si badi bene che questa decisione, come quella osservata, sono entrambe seguenti alla giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra legge di conversione e decreto-legge, per cui si coglie ancora più manifestamente il diverso *iter* argomentativo delle due Sezioni della Cassazione. La Sez. VI, infatti, allontanandosi da quanto argomentato dalla sez. III, palesa che la disomogeneità emerge con immediatezza, anche limitandosi a ritenere “che la *totale* estraneità all’oggetto ed alla *ratio* originari del provvedimento governativo d’urgenza delle modifiche al testo unico sugli stupefacenti sia stata ammessa ed enunciata dalla stessa legge di conversione, la quale, da ultimo, ha aggiunto nel titolo del decreto-legge le seguenti 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»”, palesando in tal modo che “la modifica della normativa sugli stupefacenti di cui al d.P.R. 309 del 1990 (a parte la specifica e limitatissima norma sulla esecuzione della pena detentiva per i tossicodipendenti recidivi) non rientrava nell’oggetto e nelle finalità dell’originario provvedimento normativo come configurato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, altrimenti non si sarebbe reso necessario modificarne il titolo aggiungendovi un nuovo oggetto”.

La norma aggiunta in sede di conversione disciplinando “a regime”¹³ la materia sulle sostanze stupefacenti ha evidenziato che l’intervento legislativo aveva come fine non tanto la conversione di un atto avente forza di legge (che è, tautologicamente, la funzione propria della legge di conversione), quanto piuttosto la possibilità di poter normare su una complessa materia eludendo il normale *iter* procedimentale e servendosi di quello particolare da potersi utilizzare nella fase della conversione. La disciplina “a regime” è proprio quella che ha comportato la sostituzione del precedente testo dell’art. 73 (nonché degli artt. 13 e 14), con conseguente eliminazione della distinzione fra le sostanze stupefacenti ed aumento delle pene per gli illeciti relativi. In conclusione, si è dinanzi ad una totale estraneità ed eterogeneità tra le nuove norme e il contenuto e le finalità di quelle del decreto-legge.

Considerando l’ipotesi che la Corte costituzionale ritenga che le norme nuove contenute nella legge di conversione non siano da considerarsi in una condizione di *totale* eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge, la Sez. III avanza una seconda (e più problematica) prospettazione in via subordinata sempre riferita all’art. 77 Cost., non più con riguardo ai limiti (funzionali) della legge di conversione, ma con riferimento alla mancanza (che sarebbe evidente) dei presupposti di necessità ed urgenza, la cui “valutazione deve essere *indirettamente* effettuata [anche] per quelle norme aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge”¹⁴. Guardando ancora alle disposizioni inserite nella legge di conversione, l’ipotesi è, dunque, quella che saremmo dinanzi a norme non più

¹² “Il decreto-legge in questione presentava una norma in materia di trattamento penale di soggetti tossicodipendenti ed a tale fine modificava il d.P.R. n. 309 del 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*”, corsivi nostri.

¹³ “Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina «a regime» di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all’art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l’art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei”, così la sent. n. 22/2012, punto terzo.3 del *considerato in diritto*.

¹⁴ Sent. n. 355/2010, punto ottavo del *considerato in diritto*.

eterogenee come argomentato finora, ma omogenee. Anche in questo caso si può richiamare una recente giurisprudenza della Corte¹⁵. L'art. 77 Cost. parla della decretazione d'urgenza come atto eccezionale e della legge di conversione come "legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore"¹⁶. Nel 2010, la Corte ha affermato che "la valutazione in termini di necessità e di 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 [...] in una condizione di *totale* eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge [, essendo tale eterogeneità di per sé sintomo della mancanza dei presupposti ...]; sicché rispetto ad essa rileva la indispensabile sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza"¹⁷. Il giudice rimettente chiede, dunque, alla Corte di giudicare la sussistenza (indiretta) del requisito della necessità e della urgenza, che rappresenta il legame con la *ratio* del decreto-legge convertito. I motivi della mancanza del requisito della necessità e della urgenza (rifacendosi ai test utilizzati dalla Corte per rilevare l'evidente mancanza dei presupposti con riguardo al decreto-legge) ruotano tutti intorno alla carenza di una motivazione nel preambolo dell'atto normativo e alla considerazione che la tematica oggetto della legge di conversione è tesa a risolvere una "annosa vicenda"¹⁸, con il che verrebbe di per sé meno il carattere dell'urgenza. Si fa anche riferimento alla circostanza che l'art. 4-*bis* rinvia a un futuro decreto ministeriale dimostrando, appunto, che ciò che si sta normando attraverso la procedura speciale della legge di conversione è una "normativa a regime", che non fa riferimento a "situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri tanto che per l'effettiva integrale operatività della disposizione si deve attendere l'approvazione di un decreto ministeriale".

Il giudice rimettente conclude affermando che si dubita della legittimità a Costituzione per violazione dell'art. 77 Cost. "in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale contenuto del decreto-legge, e, in via subordinata, qualora le nuove norme siano ritenute non del tutto estranee al contenuto e alla finalità della decretazione d'urgenza, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza".

¹⁵ Sent. n. 355/2010. Nel senso che i requisiti di necessità ed urgenza dovevano riferirsi esclusivamente al d.-l. adottato dal Governo, *ex multis*, la sent. n. 391/1995 (punto quarto del *considerato in diritto*) e l'ord. n. 429/2007.

¹⁶ In ultimo, cfr. l'ord. n. 34/2013.

¹⁷ Sent. n. 355/2010, punto ottavo del *considerato in diritto*.

¹⁸ Si richiama il parallelismo con la sent. n. 128/2008.

Riferimenti giurisprudenziali (Corte costituzionale) e bibliografici

Sui dibattiti in seno all'Assemblea costituente si v. L. PALADIN, *Articoli 76-79*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1979, pp. 86 e ss.; V. PETRI, *La formazione delle leggi*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il coordinamento funzionale della Costituzione*, Napoli, 2009, pp. 129 e ss. Sulla prima giurisprudenza della Corte sulla legge di conversione, per tutti, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989. Sulla giurisprudenza costituzionale con riguardo alla "evidente mancanza" dei presupposti per la decretazione d'urgenza, sul mancato effetto sanante di tale mancanza da parte della legge di conversione e sui limiti che insistono sulla legge di conversione cfr. le decr. nn. [29/1995](#), [171/2007](#), [128/2008](#), [355](#) e [367/2010](#), [22/2012](#), [34/2013](#). In dottrina, anche sull'incostituzionalità della reiterazione dei decreti-legge (sent. n. [360/1996](#)), cfr. A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, Milano, 2000; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2004; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2003; AA.VV. (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Milano, 10-11 giugno 2001, Torino, 2012. Sulla competenza della Corte a giudicare la mancanza dei presupposti per la decretazione d'urgenza quando essa è evidente, cfr. le sentt. nn. 29/1995, 171/2007 (con note di R. ROMBOLI, Una sentenza 'storica': la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza, in *Il Foro italiano*, 2007, I, pp. 1986 e ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili implicazioni a più largo raggio*, in [www.forumcostituzionale.it](#); P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](#); A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta ... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in [www.giustamm.it](#); R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in [www.federalismi.it](#); V. FRANCESCO PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la corte costituzionale passa alle vie di fatto*, A. GUZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, entrambi in [www.forumcostituzionale.it](#); S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in [www.federalismi.it](#); F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra d.l. e legge di conversione: siano a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2007, pp. 1676 e ss.) e 128/2008 (con note di R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della corte*, in *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 3045; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, entrambi in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](#); A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in [www.giustamm.it](#); D. BALDAZZI, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in [www.forumcostituzionale.it](#)). Sulla sent. n. 355/2010, con la quale la Corte ha precisato, con riguardo alla legge di conversione, che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente compiuta per quelle norme 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, cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di dd.ll. e leggi di conversione, ovverosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367/2010)*; A. CELOTTO, *"Come la tela di Penelope". Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui decreti-legge*, in [www.giustamm.it](#); Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2011, pp. 91 e ss.; 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 [www.rivistaaic.it](#), 2/2011. Sulla sent. n. 22/2012 e quindi sulla dichiarazione di incostituzionalità delle legge di conversione nella parte in cui introduce una disposizione "nuova" ed "eccentrica" rispetto al d.-l. si v. R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi emendamenti*, entrambi in *Giur. cost.* 1/2012, e rispettivamente a pp. 283 e ss. e pp. 292; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, tutti in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, pp. 395-404; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in

www.federalismi.it; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *www.forumcostituzionale.it*; S. MARIA CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, tutti in *www.consultaonline.it*; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, tutti in *www.rivistaaic.it*. Per una disamina complessiva della giurisprudenza costituzionale (e sugli interventi del Capo dello Stato) si rinvia, per tutti, a A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 35-86; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in AA.VV. (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. e ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, pp. 67-75.

Riferimenti giurisprudenziali (giudici di legittimità e di merito) e normativi

Corte d'Appello di Roma, Sez. III, ord. 28 gennaio 2013

Cassazione penale, sez. III, sent. 11 giugno 2013 n. 25554

Cassazione penale, sez. VI, sent. 29 maggio 2013 n. 18804

d.P.R. 309/1990

decreto-legge 272/2005

L. 49/2006

Art. 96-bis del Regolamento della Camera dei Deputati

Art. 78 del Regolamento del Senato

Art. 15 della legge n. 400/1988

Decisione quadro n. 757/GAI

Comunicati del Presidente della Repubblica

Lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, del 23 febbraio 2012

Lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, del 22 febbraio 2011

Il Presidente Napolitano promulga la legge sugli incentivi e scrive al Presidente Berlusconi e ai Presidenti Schifani e Fini, del 22 maggio 2010