

Cristiano Cupelli

---

**INCOSTITUZIONALITÀ PER VIZIO  
PROCEDURALE, REVIVISCENZA  
DELLA NORMATIVA ABROGATA  
E RISERVA DI LEGGE IN MATERIA  
PENALE**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SENTENZA — (12 febbraio 2014) 25 febbraio 2014 n. 32 — *Pres.*  
Silvestri — *Red.* Cartabia — *Pres. Cons. Ministri* — M.V.

- [7420/156] **Stupefacenti - Repressione delle attività illecite - Riforma del testo unico sugli stupefacenti e sul trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti - Disposizioni introdotte in sede di conversione - Asserita disomogeneità rispetto al contenuto e alla ratio del decreto legge - Deduzione di ulteriori parametri costituzionali da parte delle parti - Inammissibilità.**  
(Cost., art. 77 comma 2; d.l. 30 dicembre 2005 n. 272, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2006 n. 49, artt. 4-bis e 4-vicies ter).
- [7420/156] **Stupefacenti - Repressione delle attività illecite - Riforma del testo unico sugli stupefacenti e sul trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti - Disposizioni introdotte in sede di conversione - Asserita disomogeneità rispetto al contenuto e alla ratio del decreto legge - Eccezione di inammissibilità - Reiezione.**  
(Cost., art. 77 comma 2; d.l. 30 dicembre 2005 n. 272, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2006 n. 49, artt. 4-bis e 4-vicies ter).
- [7420/156] **Stupefacenti - Repressione delle attività illecite - Riforma del testo unico sugli stupefacenti e sul trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti - Disposizioni introdotte in sede di conversione di un decreto legge contenente disposizioni per il recupero dei tossicodipendenti detenuti - Carezza del nesso di interrelazione funzionale - Violazione della procedura costituzionale prevista per l'esercizio della decretazione d'urgenza, per abuso del potere di conversione - Illegittimità costituzionale.**  
(Cost., art. 77 comma 2; d.l. 30 dicembre 2005 n. 272, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2006 n. 49, artt. 4-bis e 4-vicies ter).
- [7420/156] **Stupefacenti - Repressione delle attività illecite - Riforma del testo unico sugli stupefacenti e sul trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti - Disposizioni introdotte in sede di conversione di un decreto legge contenente disposizioni per il recupero dei tossicodipendenti detenuti - Dichiarazione di illegittimità costituzionale per vizio procedurale - Riviviscenza delle norme mai validamente abrogate.**  
(D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, art. 73, nel testo precedente alla novella del 2006).

*In relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lett. a), e 3, lett. a), n. 6), d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2006, n. 49, sono inammissibili le deduzioni della parte privata, atteso che nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i limiti della questione sono precisati nell'ordinanza di rimessione dal giudice a quo (che nella specie ha anche ritenuto manifestamente infondate le deduzioni di parte) (sentt. nn. 174 del 2003, 86 del 2008, 56 del 2009) (1).*

*In relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lett. a), e 3, lett. a), n. 6), d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2006, n. 49, non è fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, formulata sul rilievo che il giudice a quo avrebbe omissso di sperimentare la possibilità di adeguare il trattamento sanzionatorio alle differenti tipologie di stupefacenti, attraverso l'applicazione dell'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede pene più miti per i fatti di lieve entità. La Corte di cassazione ha espressamente precisato che il giudice di appello ha fornito congrua, specifica e adeguata motivazione delle ragioni per le quali non è riconoscibile nella specie il fatto di lieve entità, ai sensi del citato art. 73, comma 5 (2).*

*Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 4-bis e 4-vicies ter, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2006, n. 49. Premesso che la legge di conversione, in ossequio all'art. 77, comma 2, Cost., il quale presuppone 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, deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, nella specie, le disposizioni censurate — le quali parificano ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente elevano per le prime le sanzioni della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quelle della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 ad euro 260.000 (art. 4-bis), e sostituiscono gli artt. 13 e 14 d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle (art. 4-vicies ter) — sono state introdotte in sede di conversione di un decreto legge contenente disposizioni per il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4), e segnatamente disposizioni 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, rispetto alle quali quelle censurate, di natura sostanziale, risultano evidentemente estranee, riguardando gli stupefacenti e non la persona del tossicodipendente, essendo volte a introdurre nell'ordinamento una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette "pesanti" e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette "leggere", fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina (sentt. nn. 5 del 2004, 361 del 2010, 123 del 2011, 22, 162 del 2012; ord. n. 34 del 2013) (3).*

*A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2006, n. 49, tornano a ricevere applicazione l'art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni caducate, e ciò in quanto quando le Camere 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, esse agiscono in una situazione di carenza di potere e l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa. Poiché, peraltro, l'art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990 prevede un trattamento sanzionatorio più mite, rispetto a quello caducato, per gli illeciti concernenti le cosiddette "droghe leggere" e stabilisce, invece, sanzioni più severe per i reati concernenti le cosiddette "droghe pesanti", è compito del giudice comune, quale interprete*

*delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo ex art. 2 c.p., che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo (sentt. nn. 148 del 1983, 5 del 2004, 394 del 2006, 361 del 2010, 123 del 2011, 22, 162 del 2012; ord. n. 34 del 2013) (4).*

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, commi 2, lettera *a*), e 3, lettera *a*), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (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 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, promosso dalla Corte di cassazione, sezione terza penale, con ordinanza dell'11 giugno 2013, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di M.V., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Michela Porcile e Giovanni Maria Flick per M.V. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

**RITENUTO IN FATTO.** — 1. Con ordinanza depositata in data 11 giugno 2013 (r.o. n. 227 del 2013), la Corte di cassazione, terza sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, commi 2, lettera *a*), e 3, lettera *a*), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (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 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

Più precisamente, la rimettente ha dubitato della legittimità costituzionale del citato art. 4-*bis* «nella parte in cui ha modificato 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 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime della 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 ad euro 260.000». Parimenti, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*vicies ter*, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6) «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».

1.1. La Corte di cassazione ha premesso di essere investita del ricorso proposto dall'imputato avverso la sentenza con la quale la Corte d'appello di Trento ha confermato la sentenza del Tribunale di Trento, che aveva dichiarato V.M. colpevole del reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), in relazione alla ricezione e al trasporto di kg 3,860 di sostanza stupefacente di tipo hashish, condannando l'imputato, previa concessione delle attenuanti generiche, alla pena di quattro anni di reclusione ed euro ventiseimila di multa. Ritenuti infondati i motivi di ricorso concernenti la prova della colpevolezza e la concessione dell'attenuante speciale del fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, la Corte riteneva rilevante il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dalla difesa in relazione ai citati artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, avuto riguardo al motivo di ricorso con il quale è stata chiesta la riduzione della pena in modo da ottenere il beneficio della relativa sospensione condizionale. A tale proposito, il giudice di legittimità ha rimarcato che, dovendosi ritenere plausibile la fissazione della pena in misura prossima al minimo edittale, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale avrebbe effettivamente consentito di ridurre la pena nei limiti previsti per la concessione dell'invocata sospensione condizionale. Infatti, secondo la rimettente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni che hanno sostituito, in tutto o in parte, e (a suo avviso) conseguentemente abrogato le corrispondenti disposizioni e norme del d.P.R. n. 309 del 1990, determinerebbe la reviviscenza del più favorevole trattamento sanzionatorio previgente, che stabiliva la pena edittale della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 a euro 77.468 per i fatti di cui l'imputato è chiamato a rispondere, anziché quella attuale della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro ventiseimila a euro duecentosessantamila. In particolare, la Corte di cassazione si è richiamata alla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 314 del 2009 e n. 108 del 1986), secondo cui l'accertamento della invalidità di una norma abrogatrice e la sua

dichiarazione di illegittimità da parte della Corte costituzionale, specialmente se per vizi di forma o procedurali, comporta la caducazione dell'effetto abrogativo e il conseguente ripristino della norma abrogata.

Ha precisato, inoltre, il Collegio rimettente che il deteriore trattamento sanzionatorio quale stabilito dal citato art. 4-*bis*, sospettato di illegittimità costituzionale, trova il suo presupposto nell'unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, con inclusione della cannabis nella prima di esse, insieme alle cosiddette "droghe pesanti": ciò determinerebbe, pertanto, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 4-*vicies ter*, commi 2, lettera *a*), e 3, lettera *a*), numero 6), del citato d.l. n. 272 del 2005, che tale unificazione ha operato sostituendo il previgente testo degli artt. 13 e 14 del d.P.R. n. 309 del 1990.

1.2. La Corte di cassazione ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei predetti artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto mancherebbe il requisito della omogeneità tra le norme originarie del decreto-legge e quelle introdotte nella legge di conversione. In proposito, i rimettenti hanno rammentato la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 22 del 2012), secondo cui sussiste nel nostro ordinamento detto principio costituzionale di necessaria omogeneità, in quanto l'art. 77, secondo comma, Cost. istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario, anche sotto il profilo della particolare rapidità e accelerazione dei tempi. La sussistenza del predetto principio risulterebbe poi confermata dal regolamento del Senato della Repubblica e dai messaggi e dalle lettere del Presidente della Repubblica, da questi inviate alle Camere. Quando venga spezzato il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione, non sussisterebbe una illegittimità delle disposizioni introdotte nella legge di conversione per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza delle norme eterogenee, ma una illegittimità per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire un decreto-legge (sentenza n. 355 del 2010). Sarebbe, quindi, preclusa la possibilità di inserire, nella legge di conversione, emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario, in quanto si tratta di una legge «funzionalizzata e specializzata» che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei: in tale ultimo caso il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è rappresentato dal rispetto della ratio del decreto-legge (ordinanza n. 34 del 2013).

L'applicazione di tali principi al caso di specie deve, secondo i rimettenti, portare a ritenere insussistente il requisito dell'omogeneità dei censurati artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* rispetto alle norme originarie contenute

nel decreto-legge. Le finalità di quest'ultimo, infatti, sarebbero state quelle di: 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. Pur nella pluralità degli scopi si sarebbe potuta ravvisare una sostanziale omogeneità finalistica del decreto-legge, ravvisabile nella comunanza di ratio delle disposizioni, quella di garantire l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali.

In ogni caso, le norme originarie riguardavano non la disciplina delle sostanze stupefacenti, ma lo specifico e circoscritto tema dell'esecuzione delle pene detentive nei confronti dei tossicodipendenti recidivi con un programma terapeutico in corso. Nei confronti di questi ultimi, infatti, l'allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta "legge ex Cirielli", con il suo art. 8 aveva aggiunto l'art. 94-bis al d.P.R. n. 309 del 1990 — riducendo da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza — e con l'art. 9 aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, compresi i tossicodipendenti con in corso un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza o alcooldipendenza. Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l'efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidivi, con l'art. 4 del d.l. n. 272 del 2005 aveva perciò abrogato il predetto art. 94-bis e aveva modificato l'art. 656, comma 9, lettera c), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto, anche se recidivi.

La rimettente ha quindi rimarcato la profonda distonia di contenuto, finalità e ratio del decreto-legge rispetto alle nuove norme introdotte in sede di conversione, ciò non solo in riferimento alla *ratio* complessiva dell'intervento governativo — che era quella di garantire sotto l'aspetto finanziario e di polizia l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali, ma anche rispetto alle specifiche previsioni normative contenute nell'art. 4 citato. Questa, infatti, è l'unica disposizione che presenta un labile riferimento al tema degli stupefacenti, ma riguarda esclusivamente l'esecuzione della pena dei recidivi già condannati, come può desumersi dal titolo della disposizione e dal preambolo del provvedimento d'urgenza, in cui si dichiara espressamente che la ratio e la finalità dell'intervento sono quelle di «garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva».



Con la legge di conversione, invece, all'art. 4 sono stati fatti seguire ben ventitre articoli aggiuntivi, composti da numerosissimi commi con relativi allegati, che non hanno apportato modifiche funzionalmente interrelate con le previsioni originarie, ma hanno piuttosto completamente ridisegnato l'apparato repressivo in materia di stupefacenti, sostituendo l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e incidendo in modo pervasivo sul sistema classificatorio delle sostanze psicotrope, così da pervenire alla equiparazione tra cosiddette "droghe leggere" e "droghe pesanti".

Secondo la Corte di cassazione non potrebbe, quindi, ravvisarsi alcuna omogeneità materiale o teleologica tra la disposizione abrogatrice di cui all'art. 4 del decreto d'urgenza e la riforma organica del testo unico sugli stupefacenti realizzata con la legge di conversione. Né, ad avviso del giudice di legittimità, la mera circostanza che l'art. 4, comma 1, del decreto d'urgenza richiami il d.P.R. n. 309 del 1990, per sopprimere la disposizione di cui all'art. 94-bis, potrebbe legittimare l'intera riscrittura del testo unico sugli stupefacenti, posto che, altrimenti, si sarebbe potuto riscrivere, con apposito "maxi-emendamento" d'aula, (saltando, quindi, l'esame in sede referente), tutta la disciplina dell'esecuzione penale, posto che veniva richiamato anche l'art. 656 cod. proc. pen. In tal modo, ad avviso dei rimettenti, si finirebbe per consentire ad ogni Governo, e alla sua maggioranza, di approfittare di qualsiasi effimera emergenza per riformare interi settori dell'ordinamento, strumentalizzando la speciale procedura privilegiata prevista per la legge di conversione, che costituisce, invece, una fonte funzionale e specializzata.

Ad avviso del Collegio rimettente, pertanto, il legislatore, con l'introduzione delle nuove norme e, in particolare, di quelle, poste dagli artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), avrebbe travalicato i limiti della potestà emendativa del Parlamento, quali tracciati dalle citate sentenze della Corte costituzionale.

A riprova della disomogeneità delle norme impugnate, la Corte di cassazione ha citato il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 1° febbraio 2006, come pure le opinioni manifestate da diversi parlamentari della minoranza in sede di dibattito sulla legge di conversione, sia al Senato sia alla Camera. Del resto, hanno rimarcato i giudici rimettenti, la disomogeneità delle nuove norme deve ritenersi ammessa ed enunciata dalla stessa legge di conversione, che ha dovuto modificare il titolo del decreto-legge per rendere conto del nuovo contenuto ivi introdotto: sono state aggiunte, infatti, 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».

La Corte rimettente ha poi evidenziato che, pur essendo prospettata una violazione procedurale ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., ciò nondimeno una eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe incidere non sulle disposizioni, ma sulle singole norme introdotte dalla legge di

conversione che, da un lato, sono totalmente estranee all'oggetto e alla ratio del decreto-legge e, dall'altro, assumono rilevanza nel giudizio *a quo*. Si tratterebbe, segnatamente, delle norme che — sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti — parificano ai fini sanzionatori le sostanze di cui alle tabelle II e IV (tra le quali l'hashish), previste dal previgente art. 14 dello stesso d.P.R., a quelle di cui alle precedenti tabelle I e III e, conseguentemente, elevano le sanzioni per le prime.

1.3. In via subordinata, la Corte di cassazione ha poi sollevato questione di legittimità costituzionale dei medesimi artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* negli stessi limiti di cui sopra, per difetto del requisito della necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Secondo la rimettente, qualora la Corte costituzionale dovesse disattendere le conclusioni in punto di disomogeneità delle norme impugnate, rispetto al contenuto e alla ratio del decreto-legge, e si dovessero ritenere le medesime non del tutto eterogenee rispetto al decreto-legge, dovrebbe allora sindacarsi la sussistenza, per le nuove norme introdotte, dei citati requisiti di necessità ed urgenza, ritenuti in tal caso necessari dalla sentenza n. 355 del 2010 di questa Corte. Del resto, il Collegio rimettente evidenzia come altra giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007) abbia osservato che la legge di conversione non sana i vizi del decreto d'urgenza, in sede di sua conversione, di tal che non possano introdursi disposizioni che non abbiano collegamento con le ragioni di necessità ed urgenza legittimanti l'intervento governativo.

1.4. Il Collegio rimettente ha ritenuto, viceversa, assorbita la terza eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa, per contrasto delle medesime norme di cui sopra con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004 (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti) — che esigerebbe una disciplina differenziata in ragione della diversa pericolosità delle tipologie di sostanze stupefacenti e psicotrope — e con il principio di proporzionalità delle pene di cui all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. Con atto depositato in data 19 novembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1. In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in quanto la rimettente avrebbe omissis di considerare la possibilità di adeguare il trattamento sanzionatorio alla

fattispecie concreta mediante l'applicazione dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990.

2.2. Nel merito la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto palesemente infondate le questioni sollevate, in quanto l'originario decreto-legge avrebbe già contenuto disposizioni in materia di tossicodipendenza, di tal che le norme introdotte in sede di conversione si sarebbero dovute considerare in linea con la ratio e con la finalità dell'intervento governativo, rispondendo anche ad una esigenza di straordinaria urgenza e necessità nel disciplinare una materia di fondamentale importanza ai fini della tutela della salute individuale e collettiva, nonché ai fini della salvaguardia della sicurezza pubblica, attraverso il rigoroso e fermo contrasto al traffico e allo spaccio degli stupefacenti e del recupero dei tossicodipendenti, anche in caso di recidiva.

3. Con memoria depositata in data 18 novembre 2013, V.M., imputato nel procedimento penale pendente in Cassazione, si è costituito in giudizio, insistendo perché vengano accolte le sollevate questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, ulteriormente illustrando i motivi già esposti dalla Corte di cassazione, in relazione alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., sia per difetto di omogeneità materiale e teleologica rispetto a contenuto, finalità e ratio dell'originario testo del decreto-legge, sia, in via subordinata, per difetto dei requisiti di necessità e urgenza. In ultimo, la parte ha rimarcato che l'impugnato art. 4-*bis* si pone inoltre in duplice contrasto con il diritto dell'Unione europea, in quanto violerebbe sia l'art. 4 della citata decisione quadro n. 2004/757/GAI sia l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4. In data 10 febbraio 2014, la difesa dell'imputato ha depositato note di discussione, con le quali ha rimarcato che l'Avvocatura generale dello Stato, nel ritenere sussistente un nesso tra l'art. 4 originariamente contenuto nel decreto governativo e le disposizioni oggi impugnate, avrebbe confuso l'oggetto di diritto sostanziale (la disciplina che individua e punisce le violazioni alla disciplina sugli stupefacenti) con il soggetto (cioè il condannato tossicodipendente): l'art. 4, infatti, avrebbe riguardato quest'ultimo, vale a dire il soggetto, mentre le norme introdotte dalla legge di conversione avrebbero inciso sul primo, id est l'oggetto. Nel ribadire e richiamare le argomentazioni già esposte in punto di fondatezza della questione di legittimità costituzionale, la difesa ha altresì evidenziato che l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, si è basata sull'erroneo presupposto che la Corte di cassazione potesse applicare nella specie la disposizione di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990: il giudice di legittimità, invece, ha espressamente ritenuto infondati

i motivi di ricorso relativi al riconoscimento del fatto di lieve entità, contestualmente considerando congrua, specifica e adeguata la motivazione della sentenza impugnata che lo escludeva.

\* \* \*

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. La Corte di cassazione, terza sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* e 4-*VICES TER*, commi 2, lettera *a*), e 3, lettera *a*), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (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 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Collegio rimettente, le disposizioni impugnate, introdotte dalla legge di conversione, mancherebbero del requisito di omogeneità con quelle originarie del decreto-legge. Detto requisito, infatti, è richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost. che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 22 del 2012), istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. La legge di conversione, pertanto, rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata» che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

Nella specie, ha osservato il Collegio rimettente, le disposizioni originariamente contenute nel decreto-legge riguardavano la sicurezza e i finanziamenti per le Olimpiadi invernali (che di lì a poco si sarebbero svolte a Torino), la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno e il recupero di tossicodipendenti recidivi. Invece, le disposizioni impugnate, introdotte con la sola legge di conversione, non avrebbero nessuna correlazione con le prime, in quanto volte ad attuare una radicale e complessiva riforma del testo unico sugli stupefacenti e del trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti.

In particolare, ha osservato la Corte di cassazione, il citato artt. 4-*bis* — modificando l'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psico-

trope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) — ha previsto una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, unificando il trattamento sanzionatorio che, in precedenza, era differenziato a seconda che i reati avessero per oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope incluse nelle tabelle II e IV (cosiddette “droghe leggere”) ovvero quelle incluse nelle tabelle I e III (cosiddette “droghe pesanti”): la legge di conversione, infatti, con l’art. 4-*vicies ter* ha parallelamente modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli artt. 13 e 14 dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990, includendo nella nuova tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi.

Per effetto di tali modifiche le sanzioni per i reati concernenti le cosiddette “droghe leggere” e, in particolare, i derivati dalla cannabis, precedentemente stabilite nell’intervallo edittale della pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468, sono state elevate, prevedendosi la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 ad euro 260.000.

Considerata la profonda distonia di contenuto, finalità e ratio del decreto-legge rispetto alle citate nuove norme introdotte in sede di conversione, i rimettenti reputano che sia stato violato l’art. 77, secondo comma, Cost. sotto il profilo del difetto del requisito di omogeneità ovvero del nesso di interrelazione funzionale richiesto dalla citata disposizione costituzionale.

In via subordinata, tuttavia, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei medesimi artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, per difetto del requisito della necessità ed urgenza, richiesto dal medesimo art. 77, secondo comma, Cost. Secondo i rimettenti, infatti, qualora la Corte costituzionale dovesse disattendere le conclusioni in punto di disomogeneità delle norme impugnate, rispetto al contenuto e alla *ratio* del decreto-legge, e dovesse ritenere le medesime non del tutto eterogenee rispetto a questo, allora, poiché la legge di conversione non sana i vizi del decreto (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007), non potrebbe considerarsi legittima l’introduzione, in sede di conversione, di disposizioni che non abbiano collegamento con le ragioni di necessità ed urgenza legittimanti l’intervento governativo, ragioni evidentemente insistenti nella specie.

2. In via preliminare, in ordine alle deduzioni della parte privata, deve osservarsi che — ferma l’ammissibilità del suo intervento, in quanto persona imputata nel procedimento *a quo* e, quindi, parte del giudizio (*ex plurimis*, sentenze n. 304 del 2011, n. 138 del 2010 e n. 263 del 2009) — esse introducono profili di illegittimità costituzionale non prospettati nell’ordinanza di rimessione, in vista di un ampliamento del *thema decidendum*. Nella memoria di costituzione, infatti, viene dedotta anche una duplice violazione della normativa dell’Unione europea, in relazione sia alla decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio dell’Unione europea

del 25 ottobre 2004 (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), sia all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Va rilevato, invero, che si tratta di un percorso argomentativo e di una eccezione difensiva già ritenuti manifestamente infondati dalla Corte di cassazione e che la disamina di tale profilo non può ritenersi ammissibile nel presente giudizio incidentale, in quanto la parte privata costituita non può estendere i limiti della questione, quali precisati nell'ordinanza di rimessione dal giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2009, n. 86 del 2008, n. 174 del 2003). Ciò a prescindere dalla carente indicazione delle disposizioni costituzionali rispetto alle quali la normativa dell'Unione europea assumerebbe rilevanza nel presente giudizio.

3. In punto di ammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione, deve osservarsi che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza delle medesime, in quanto il giudice *a quo* avrebbe omesso di sperimentare la possibilità di adeguare il trattamento sanzionatorio alle differenti tipologie di stupefacenti, attraverso l'applicazione dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede pene più miti per i fatti di lieve entità.

L'eccezione non è fondata, in quanto la Corte di cassazione ha espressamente precisato, nel corpo stesso della sua ordinanza, che la Corte d'appello di Trento ha fornito congrua, specifica e adeguata motivazione delle ragioni per le quali non è riconoscibile nella specie il fatto di lieve entità, ai sensi del citato art. 73, comma 5.

È appena il caso di aggiungere che, alla luce delle considerazioni sopra svolte, risulta evidente che nessuna incidenza sulle questioni sollevate possono esplicitare le modifiche apportate all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 dall'art. 2 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10. Trattandosi di *ius superveniens* che riguarda disposizioni non applicabili nel giudizio *a quo*, non si ravvisa la necessità di una restituzione degli atti al giudice rimettente, dal momento che le modifiche, intervenute *medio tempore*, concernono una disposizione di cui è già stata esclusa l'applicazione nella specie, e sono tali da non influire sullo specifico vizio procedurale lamentato dal giudice rimettente in ordine alla formazione della legge di conversione n. 49 del 2006, con riguardo a disposizioni differenti. Inoltre, gli effetti del presente giudizio di legittimità costituzionale non riguardano in alcun modo la modifica disposta con il decreto-legge n. 146 del 2013, sopra citato, in quanto stabilita con disposizione successiva a quella qui censurata e indipendente da quest'ultima.

4. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005, come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, è fondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione.

4.1. In proposito va richiamata la giurisprudenza di questa Corte, con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 e alla successiva ordinanza n. 34 del 2013, nella quale si è chiarito che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone «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» (sentenza n. 22 del 2012).

La legge di conversione — per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, Cost.) — segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto.

Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984). Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua.

È bene sottolineare che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale



tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, come quello di specie. In relazione a questa tipologia di atti — che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) — ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso.

Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.

L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, che come ogni altro vizio della legge spetta solo a questa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

4.2. Nel caso di specie, dunque, la Corte è chiamata a verificare se il contenuto delle disposizioni impugnate, introdotte in fase di conversione, sia funzionalmente correlato al decreto-legge n. 272 del 2005, al fine di giudicare il corretto uso del potere di conversione *ex art. 77*, secondo comma, Cost. da parte delle Camere.

A tal fine va osservato che le norme originarie contenute nel decreto-legge riguardano l'assunzione di personale della Polizia di Stato (art. 1), misure per assicurare la funzionalità all'Amministrazione civile dell'interno (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).

Come può facilmente rilevarsi, e come del resto ha osservato l'Avvocatura dello Stato, l'unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbero riferirsi le disposizioni impugnate introdotte dalla legge di conversione, è l'art. 4, la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Nei confronti di questi ultimi era, infatti, intervenuta l'allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di



recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta “legge ex Cirielli”, che con il suo art. 8 aveva aggiunto l’art. 94-*bis* al d.P.R. n. 309 del 1990, riducendo così da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l’affidamento in prova per l’attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre, l’art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera *c*) al comma 9 dell’art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero.

Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l’efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidivi, con l’art. 4 del d.l. n. 272 del 2005 aveva perciò abrogato il predetto art. 94-*bis* e aveva modificato l’art. 656, comma 9, lettera *c*), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell’esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto alle condizioni precedentemente previste.

L’art. 4 contiene, pertanto, 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. Esse riguardano, cioè, 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.

Non così le impugnate disposizioni di cui agli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, introdotte dalla legge di conversione, le quali invece riguardano gli stupefacenti e non la persona del tossicodipendente. Inoltre, esse sono norme a connotazione sostanziale, e non processuale, perché dettano la disciplina dei reati in materia di 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.

4.3. Tra gli elementi sintomatici che confermano tale conclusione, si può richiamare la circostanza che lo stesso Parlamento ha 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309», per includervi la materia disciplinata dalle disposizioni introdotte solo con la legge di conversione. Ciò è indice del fatto che lo stesso legislatore ha ritenuto che le innovazioni introdotte con la legge di conversione non potevano essere ricomprese nelle materie già disciplinate dal decreto-legge medesimo e risultanti dal titolo originario di quest’ultimo.

D'altra parte, non meno significativo è il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (nella seduta del 1° febbraio 2006) sul disegno di legge C. 6297 di conversione in legge del decreto-legge n. 272 del 2005. In tale parere si rileva 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)».

4.4. Del resto, 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 incisa dagli stessi.

Infatti, benché contenute in due soli articoli, le modifiche introdotte nell'ordinamento apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette “pesanti” e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette “leggere”, fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina.

Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex art. 72 Cost.*

Si aggiunga che un intervento normativo di simile rilievo — che, non a caso, faceva parte di un autonomo disegno di legge S. 2953 giacente da tre anni in Senato in attesa dell'approvazione — ha finito, invece, per essere frettolosamente inserito in un “maxi-emendamento” del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia (nella seduta del 25 gennaio 2006), così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta.

Inoltre, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, dal momento che all'oggetto della questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate.

Né la seconda e definitiva lettura presso l'altro ramo del Parlamento ha consentito successivamente di rimediare a questa mancanza, visto che anche in quel caso il Governo ha posto, nella seduta del 6 febbraio 2006,

la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l'Assemblea della Camera a votarlo "in blocco".

Va inoltre osservato che la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.

Per di più, l'imminente fine della legislatura (intervenuta con il d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, impedivano di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.*, non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale.

In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica — lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'*iter* parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. "salva Roma" (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002) — e, recentemente, anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013), interventi tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge e, in particolare, l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Ben si comprende, pertanto, proprio alla luce di quanto accaduto nel caso di specie, come il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex art. 77, secondo comma, Cost.* 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.

4.5. Conclusivamente sul punto, deve osservarsi che, nel caso sottoposto all'esame della Corte, risultano 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.

In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittimi.

Trattandosi di un vizio di natura procedurale, che peraltro — come si è detto — si evidenzia solo ad un'analisi dei contenuti normativi aggiunti in sede di conversione, la declaratoria di illegittimità costituzio-

nale colpisce per intero le due disposizioni impugnate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione di questa Corte in relazione ad eventuali ulteriori impugnative aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge.

5. In considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino 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 le modifiche apportate con le disposizioni impugnate.

Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione — salva la eventuale proposizione di emendamenti, nei limiti sopra ricordati — nell'ambito di un procedimento *ad hoc* (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera; art. 78 del Regolamento del Senato), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere 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, esse agiscono in una situazione di carenza di potere.

In tali casi, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010). Sotto questo profilo, la situazione risulta assimilabile a quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega, per le quali questa Corte ha già riconosciuto, come conseguenza della dichiaratoria di illegittimità costituzionale, l'applicazione della normativa precedente (sentenze n. 5 del 2014 e n. 162 del 2012), in conseguenza dell'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione.

Deve, dunque, ritenersi che la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torni ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo.

È appena il caso di aggiungere che la materia del traffico illecito degli stupefacenti è oggetto di obblighi di penalizzazione, in virtù di normative dell'Unione europea. Più precisamente la decisione quadro n. 2004/757/GAI del 2004 fissa norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, richiedendo che in tutti gli Stati membri siano punite alcune

condotte intenzionali, allorché non autorizzate, fatto salvo il consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali. Pertanto, 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. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

6. Stabilito, quindi, che una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate riprende applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 nel testo anteriore alle modifiche con queste apportate, resta da osservare che, mentre esso prevede un trattamento sanzionatorio più mite, rispetto a quello caducato, per gli illeciti concernenti le cosiddette "droghe leggere" (puniti con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa, anziché con la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa), viceversa stabilisce sanzioni più severe per i reati concernenti le cosiddette "droghe pesanti" (puniti con la pena della reclusione da otto a venti anni, anziché con quella da sei a venti anni).

È bene ribadire che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, sin dalla sentenza n. 148 del 1983, si è ritenuto che gli eventuali effetti *in malam partem* di una decisione della Corte non precludono l'esame nel merito della normativa impugnata, fermo restando il divieto per la Corte (in virtù della riserva di legge vigente in materia penale, di cui all'art. 25 Cost.) di «configurare nuove norme penali» (sentenza n. 394 del 2006), siano esse incriminatrici o sanzionatorie, eventualità questa che non rileva nel presente giudizio, dal momento che la decisione della Corte non fa altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore.

Quanto agli effetti sui singoli imputati, è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo *ex art. 2 cod. pen.*, che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo.

Analogamente, rientra nei compiti del giudice comune individuare quali norme, successive a quelle impugnate, non siano più applicabili perché divenute prive del loro oggetto (in quanto rinviano a disposizioni caducate) e quali, invece, devono continuare ad avere applicazione in quanto non presuppongono la vigenza degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, oggetto della presente decisione.

7. La decisione di cui sopra assorbe l'ulteriore questione sollevata in via subordinata dalla Corte di cassazione.

## P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (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 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.*

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in *G.U.* n. 44 del 30 ottobre 2013, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1-4) Sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione, cfr. nota alla sent. n. 128 del 2008. Poi, cfr. dece. nn. 22 del 2012, 34 del 2013.

A commento della decisione pubblichiamo un'osservazione del dott. Cristiano Cupelli.

**Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale.**

1. La sentenza n. 32 del 2014 segna una tappa importante nel tortuoso percorso di rivalutazione della riserva di legge in materia penale, sempre più insidiata dall'irruzione di un pensiero *debole* in tema di legalità (1).

La Corte costituzionale, accogliendo i dubbi sollevati dalla Terza Sezione penale della Cassazione (2) sulla compatibilità degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a), n. 6 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, entrambi introdotti dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 (3), con l'art. 77, comma 2, Cost., ha rilevato l'estraneità delle norme inserite in sede di conversione — con le quali è stata modificata la disciplina degli stupefacenti, eliminando a fini sanzionatori la distinzione fra droghe pesanti e droghe leggere e prevedendo un aumento delle pene per gli illeciti previsti dall'art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990 relativi alle droghe leggere — rispetto

---

(1) Nella vasta bibliografia sulla progressiva erosione del principio di legalità penale, cfr., per tutti, G. FIANDACA, *Legalità penale e democrazia*, in *Quaderni fiorentini*, Milano 2007, 1247 ss. e F. PALAZZO, *Legalità penale. Considerazioni su trasformazione e complessità di un principio 'fondamentale'*, *ivi*, 1279 ss.

(2) Cass. pen., Sez. III, ord. 9 maggio 2013 (dep. 11 giugno 2013), n. 25554, in *Cass. pen.* 2013, 3405 ss., con nota di C. CUPELLI, *Il testo unico sugli stupefacenti alla prova del «cambio di passo» della giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 3418 ss.

(3) Come è noto, il primo articolo ha modificato l'art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 di tale norma, ha parificato ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti previste dalle tabelle II e IV di cui al previgente art. 14 a quelle delle tabelle I e III, elevando conseguentemente le relative sanzioni, mentre il secondo ha sostituito gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, includendo la *cannabis* e i suoi derivati nella prima di tali tabelle.

all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originale decreto-legge. In particolare, viene censurata l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e quelle originarie del decreto-legge, ritenendo le prime — in difetto del necessario legame logico-giuridico richiesto dall'art. 77, comma 2 Cost. — adottate in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittime.

Salta subito agli occhi come, nella situazione sottoposta allo scrutinio di costituzionalità, si combinino due tra i fattori patologici che, minando le fondamenta della riserva di legge parlamentare e la sua credibilità, alterano la separazione dei poteri e la ripartizione delle competenze tra esecutivo e legislativo: l'utilizzo non ortodosso degli atti aventi forza di legge si somma al ricorso, nella fase di conversione, ad un c.d. maxi-emendamento governativo, dal contenuto eterogeneo rispetto al decreto, che elide la discussione in aula sul testo da approvare e quindi vanifica la potenzialità garantista del confronto parlamentare (4).

2. Una prima considerazione può allora essere svolta proprio sul versante della riserva di legge.

La sentenza, pur eludendo il tradizionale problema di fondo che involge la genesi della fattispecie incriminatrice — se cioè sia ammissibile il decreto-legge quale fonte del diritto penale (5) — lascia emergere le fisiologiche criticità della decretazione d'urgenza, nel caso di specie addirittura rapportate alla fase della conversione in legge; fase che rappresenta, per chi annovera il decreto-legge tra le fonti del diritto penale, il momento di ancoraggio alla garanzia parlamentare e di 'recupero' della compatibilità con la riserva.

È noto come la giurisprudenza abbia intrapreso, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, un percorso virtuoso, diretto a restituire al decreto-legge un volto il più possibile conforme ai crismi costituzionali. E ciò, dapprima ponendo fine all'uso disinvolto della ripetizione di decreti decaduti per scadenza dei termini di conversione (6), e quindi esaminando il requisito della *straordinaria necessità e urgenza* (7); ma soprattutto, e più di recente, allargando il raggio del suo possibile intervento anche agli emendamenti inseriti in sede di conversione che si presentino del tutto *eterogenei* rispetto al contenuto del decreto-legge, di per sé legittimamente fondato sui necessari presupposti (8).

Agli occhi del penalista la pronuncia in esame sembra compiere un ulteriore passo avanti, riconnettendo i vizi *in procedendo* (individuati nella disomogeneità degli emendamenti e nel ricorso a maxi-emendamenti, voto di fiducia e voto bloccato) non solo all'interruzione del «legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge», ma anche alle inevitabili frizioni con quella che, a ben vedere, rappresenta l'essenza della riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost.: la garanzia cioè di effettiva partecipazione delle minoranze, per via procedimentale, alle opzioni politico-criminali. Opzioni che peraltro,

(4) Per tutti, nella dottrina costituzionalistica, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma 2007, 41 ss.

(5) Sul quale sia consentito rinviare a C. CUPELLI, *La legalità delegata. Crisi e attualità della riserva di legge nel diritto penale*, Napoli 2012, 130 ss.

(6) Con la sentenza, divenuta ormai celebre, 24 ottobre 1996, n. 360, in questa *Rivista* 1996, 3147 ss.

(7) Per tutte, nelle sentenze 27 gennaio 1995, n. 29 (in questa *Rivista* 1995, 3677 ss.); 23 maggio 2007, n. 171 (*ivi* 2007, 1662 ss.) e 30 aprile 2008, n. 128 (*ivi* 2008, 1486 ss.).

(8) Il riferimento è, in particolare, alla sentenza 16 febbraio 2012, n. 22, in questa *Rivista* 2012, 248 ss.



nella circostanza, risultano fortemente intrise di *politicalità*, dal momento che, richiamando le parole della Corte, con gli artt. 4-*bis* e 4-*ter* si è operata una «innovazione sistemica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni, sia sotto quello sanzionatorio», realizzando una «penetrante e incisiva riforma coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica», che «avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge *ex art. 72 Cost.*».

Così la Corte, pur non arrivando a delegittimare in radice lo strumento normativo prescelto (il decreto-legge), ha rivendicato la necessità di un legame funzionale tra l'importanza della materia trattata (e dei beni coinvolti) e l'opportunità di un ponderato dibattito parlamentare. Il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizione del decreto e quelle della legge di conversione riveste un ruolo «di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa». Diviene, in altri termini, il *limite consentito* di svolgimento della dialettica tra organi, che riconduce alla volontà del Parlamento una scelta solo preliminarmente rimessa al Governo in ragione della necessità ed urgenza, non potendo la legge di conversione — come ricorda la sentenza — aprirsi «a qualsiasi contenuto ulteriore, onde evitare che tale percorso semplificato possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare».

L'uso indebito di questa logica, che si traduce nell'estraneità della materia *convertita* a quella *da convertire*, rappresenta l'epicentro della perdita di legittimazione democratica dell'atto, adottato «in carenza dei presupposti del legittimo esercizio del potere legislativo di conversione» e perciò costituzionalmente illegittimo: è ancora la sentenza a far presente come «nella misura in cui le Camere 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, esse agiscono in una situazione di carenza di potere».

Tutto ciò, rapportato alla specifica vicenda, consente di cogliere lo svilimento della «funzione tipica della legge di conversione» e il *tradimento* della riserva di legge, che proprio in tale sede dovrebbe recuperare quel *minimum* di garanzia in grado di colmare il difetto genetico di democraticità dell'atto (di ascendenza governativa), rendendolo conciliabile col fondamento del principio di legalità.

3. Il passaggio evoca, ancora una volta, le specificità della riserva di legge in materia penale, quale presidio della divisione dei poteri, del principio democratico e della rappresentatività nelle scelte politico-criminali. Ciò presuppone la presenza di un organo rappresentativo che, all'esito di un percorso dialettico assicurato da taluni essenziali crismi procedurali, possa legittimamente imporre restrizioni al bene primario della libertà personale.

Il corretto *iter* legislativo è *di per sé* fonte di garanzia, per la virtù dialogica che ne costituisce il fondamento e per la potenzialità democratica che si sprigiona nella funzione di controllo parlamentare, *condivisa* da maggioranza e opposizione: l'asse portante della riserva sta proprio nell'assicurare efficacemente «sotto il profilo *procedurale* una possibilità di *controllo* democratico sulla legge» (9).

È evidente come, in questa prospettiva, non paiano coerenti, in termini di legittimazione democratica, scelte penali adottate, in sede di conversione, attraverso emendamenti disomogenei che, seppure formalmente attribuibili al potere legislativo, vedono svilita ogni potenzialità dialettica dal ricorso alle compresse dinamiche emergenti dal combinato tra maxi-emendamenti governativi, voto bloccato che la questione di fiducia determina — e che preclude ogni possibile intervento sul testo

---

(9) F. PALAZZO, *Legalità penale: considerazioni su trasformazione e complessità di un principio 'fondamentale'*, cit., 1294.



presentato dal Governo — e *minaccia* della decorrenza dei termini di conversione e dell'imminente fine della legislatura.

Può leggersi nella presa di posizione della Corte — che sanziona l'elusione del corretto procedimento di conversione del decreto-legge — la conferma dell'importanza del momento procedimentale rispetto alle esigenze di salvaguardia della *ratio* della riserva di legge. Si avvalorà l'idea che è solo il procedimento legislativo a consentire un effettivo coinvolgimento delle forze rappresentative nel momento di compiere le scelte di criminalizzazione; le forme giuridiche di tale legittimazione ed i suoi limiti non possono che coincidere con le — o, al più, derivare dalle — forme dei procedimenti assembleari. È questo, del resto, il paradigma procedurale della democrazia parlamentare — da contrapporre a visioni *strumentaliste*, secondo cui le procedure democratiche di decisione sono giustificate *solo* dalla *qualità degli esiti* che producono in termini di giustizia sostanziale —, fondato sulla condivisione a monte delle modalità attraverso le quali decisioni di rilevanza collettiva vengono prese, prima ancora che sul loro merito, che rientra in un profilo di garanzia distinto e successivo (10).

In definitiva, la censura operata dalla Corte costituzionale da un lato consente la prosecuzione di quella virtuosa opera di ridimensionamento dell'(ab)uso del decreto-legge in materia penale, per l'effetto dissuasivo che l'ampliamento del sindacato può indurre nei confronti del potere esecutivo; dall'altro, lancia un segnale forte in chiave di rivitalizzazione del ruolo del procedimento legislativo. Precludendo qualsiasi scorciatoia diretta ad eliminare la dialettica parlamentare e il controllo delle opposizioni sui provvedimenti che si riflettono sulla libertà personale, può altresì contribuire ad immunizzare la materia penale dalle distorsioni endoprocedimentali e soprattutto dalla (sempre latente) tentazione di sostituire all'idea originaria e virtuosa di legge come sintesi degli interessi generali un nuovo tipo patologico di legge, la c.d. «legge governativa» (11), ben incarnata proprio da maxi-emendamenti disomogenei e non necessari né urgenti, inseriti senza discussione parlamentare in sede di conversione.

4. Non è questa la sede per valutare nel dettaglio, in chiave prognostica, gli specifici effetti intertemporali della pronuncia, la cui risoluzione — unitamente a quella dei risvolti di caducazione a catena sulle norme successive a quelle impugnate — la stessa Corte ha demandato *in toto* al giudice ordinario (12).

Ci si soffermerà piuttosto su tre distinti ordini di problemi, di carattere più generale, che pure nell'immediatezza sono stati evidenziati (13): *a*) l'effetto derivante dalla dichiarazione di incostituzionalità della norma abrogante; *b*) i riflessi mediati conseguenti all'eliminazione dall'ordinamento della norma dichiarata incostituzionale e alla reviviscenza della normativa in materia di stupefacenti da essa abrogata; *c*) la

(10) V. OTTONELLI, *I principi procedurali della democrazia*, Bologna 2012, 8.

(11) F. BILANCIA, *La legge e l'interesse generale: un paradigma per un'etica costituzionale?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) 2005, 2 ss.; ID., *La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica*, ivi 2008, 3.

(12) Spingendo a parlare di un vero e proprio «processo di protagonizzazione del giudice a quo (e del giudice comune in generale) nella messa a fuoco delle implicazioni scaturenti da dichiarazioni di illegittimità costituzionale» (così V. MANES-L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it) 23 marzo 2014, 20 ss.).

(13) Tra i primi commenti, v. in particolare F. VIGANÒ-A. DELLA BELLA, *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it) 27 febbraio 2014; V. MANES-L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, cit.; M. GAMBARDILLA, *La nuova ipotesi criminosa del fatto di lieve entità in tema di stupefacenti alla prova della sentenza costituzionale n. 32 del 2014*, in *Arch. pen. (web)* 2014; A. DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale. I decreti legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n. 32/2014*, Torino 2014, 55.

compatibilità di tale meccanismo ripristinatorio con la *ratio* della riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost.

Nessuna delle tre questioni appare adeguatamente problematizzata dalla Corte costituzionale, che si limita ad enunciare i tre passaggi argomentativi, risolvendoli nel senso: *i*) della sicura reviviscenza delle norme abrogate; *ii*) dell'assenza di limiti alla dichiarazione di incostituzionalità, pur a fronte di prospettabili esiti *in malam partem*; *iii*) dell'applicazione della disciplina della successione di leggi penali, *ex art. 2 c.p.*

5. Con riferimento al primo punto, va osservato come, seppure attenuato, non sia del tutto sopito, nell'ambito costituzionalistico, il dibattito sulla reviviscenza di una norma abrogata da norma poi dichiarata costituzionalmente illegittima (14).

La tesi che nega tale possibilità fa perno essenzialmente sulla presunta *definitività dell'effetto abrogativo*, che lo renderebbe, quale rapporto esaurito, non rimuovibile neppure dalla successiva declaratoria di incostituzionalità (15), e sulla natura della legge dichiarata incostituzionale, ritenuta solo invalida e pertanto idonea ad aver prodotto l'effetto abrogativo (16). Ad opposte conclusioni, nel senso della sicura reviviscenza, si giunge qualificando la legge incostituzionale come *nulla-inesistente* (in quanto tale incapace di produrre alcun effetto sostanziale, tanto meno quello abrogativo) (17) o comunque ritenendo impossibile scindere l'effetto abrogativo da quello normativo, travolti entrambi dalla dichiarazione di incostituzionalità (18).

---

(14) Un'accurata ricostruzione del dibattito in A. CELOTTO, voce *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, Roma 1998, 5 e A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino 1988, 9 ss.; da ultimo, G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano 2012, 398 ss. Nella letteratura penalistica, con ulteriori riferimenti bibliografici, M. SCOLETTA, *Metamorfofi della legalità. Favor libertatis e sindacabilità in malam partem delle norme penali*, Pavia 2012, 290 ss.

(15) F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da leggi dichiarate incostituzionali*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, I, Padova 1972, 662 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in questa *Rivista* 1969, 1409.

(16) F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano 1962, 976.

(17) E. GARBAGNATI, *Efficacia nel tempo della decisione di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc.* 1974, 213 ss.; a conclusioni analoghe perviene V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in questa *Rivista* 1965, 523 ss., il quale tuttavia parla di 'inefficacia' della legge incostituzionale «prima che intervenga la pronuncia che ne dichiara la illegittimità». Pone in rilievo le incongruenze del sintagma «legge nulla-inesistente» — riconducibile al pensiero di C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano 1964, 231 ss. (ripreso, fra gli altri, da F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, vol. II, Milano 1970, 297 ss.) — A. PACE, *La legge incostituzionale come legge nulla ma esistente e una legge per decreto davvero inesistente*, in questa *Rivista* 2010, 5101 ss. e Id., *La legge incostituzionale è nulla, non annullabile*, *ivi* 2011, 1708 ss. (ma già in precedenza in Id., *Espropri incostituzionali: restituzioni e responsabilità civili della Pubblica Amministrazione per l'applicazione di leggi illegittime*, *ivi* 1962, 1229 ss.), «perché o un atto è nullo (e quindi invalido ma esistente) oppure inesistente. Non può essere le due cose insieme, tanto più quando l'ordinamento attribuisce rilevanza a tale distinzione (che altrimenti avrebbe un'importanza meramente empirica)»; nello stesso senso, da ultimi, anche G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 258.

(18) F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 23 ss.

Fra le due letture estreme — tenendo conto delle perplessità diversamente sollevate — sembra oggi riscuotere maggiori consensi una tesi mediana, che per decidere della reviviscenza della norma abrogata rimarca la necessità di distinguere caso per caso, di tenere conto cioè delle ragioni attinenti alla caducazione, oltretutto del tipo di vizio nello specifico rilevato (19).

Ebbene, rileggendo la soluzione prescelta dalla Corte in quest'ottica — e non già, come invece si lascia intendere, quale effetto di ogni dichiarazione di incostituzionalità di una norma abrogativa —, essa appare condivisibile, seppure non generalizzabile. Condivisibile, allorché la dichiarazione di incostituzionalità si leghi — come qui accade — a vizi formali o procedurali (20), i quali, investendo l'atto normativo *in sé* (per carenza di legittimazione al momento della sua adozione), avvicinano molto più l'ipotesi al fenomeno della *nullità-inesistenza* della legge dichiarata incostituzionale — che travolge pertanto ogni effetto ad essa ricollegabile, tra cui anche quello abrogativo — che non a quello della sua invalidità, invocabile rispetto ad un annullamento per soli vizi sostanziali o di contenuto.

Sulla base di tali premesse, e dando per *autorizzati* gli effetti di *ritorno in vita* delle norme abrogate, si potrebbe distinguere il caso della 'reviviscenza delle norme abrogate', da quello — che in questo contesto sembrerebbe più appropriato — «di persistenza del loro vigore, che esse d'altronde non avrebbero mai perso, data la totale mancanza di efficacia sin dall'origine della legge sopravvenuta» (21).

6. L'ultima considerazione, sulla reale natura del fenomeno ripristinatorio della vecchia normativa, solleva un ulteriore dubbio sulla coerenza dell'affermazione contenuta nella sentenza, secondo cui «quanto agli effetti sui singoli imputati, è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo *ex art. 2 c.p.*, che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo» (22).

---

(19) In questa direzione, seppure con percorsi argomentativi non coincidenti, tra gli altri, A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1959, 48 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 1429 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *A proposito di due leggi in frode alla Costituzione*, in *Dir. soc.* 1973, 453; L. GUGLIELMI, *Dichiarazione di illegittimità costituzionale e reviviscenza di leggi abrogate*, in *Annali dir. pubbl. Roma, 1969-70 1970*, 375 ss.

(20) Nell'accezione di vizio formale o procedimentale che «si determina per la violazione delle norme che regolano i procedimenti di formazione delle leggi e incide direttamente sulla validità della fonte in quanto tale, cioè sull'atto normativo, travolgendo nel loro complesso tutte le norme ch'esso contiene. Detto diversamente, ciò che la legge dispone può essere perfettamente conforme a Costituzione, ma può essere incostituzionale se ciò che dispone è la conclusione di un *iter* non conforme a quello costituzionalmente dovuto» (così G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 214).

(21) In questi termini, A. CELOTTO, voce *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., 5; P.A. CAPOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., 1404; nello stesso senso, F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da leggi dichiarate incostituzionali*, cit., 669 ss.; di recente, sull'ambiguità della formula «reviviscenza di norme abrogate», V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino 2013, 44 ss.

(22) La potenziale contraddizione è stata subito individuata in dottrina; per tutti, v. F. VIGANÒ-A. DELLA BELLA, *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, cit., 1 ss.; M. GAMBARDILLA, *La nuova ipotesi*

Invero, la possibilità di scongiurare possibili esiti *in malam partem*, derivanti dalla riapplicabilità della normativa precedente più severa di quella caducata, non deriva, come ritenuto dalla Corte, da una corretta applicazione dei principi in materia di successione di leggi penali; ciò in quanto, in questo caso, come in quello dei decreti-legge non convertiti, la disapplicazione collegata alla dichiarazione di incostituzionalità impedisce alla legge caducata di iscriversi in senso tecnico in un fenomeno di successione, che riguarda la diversa ipotesi di vicende modificative tra norme (che, appunto, si susseguono nel tempo). L'effetto di salvaguardia della posizione giuridica degli imputati — i soli però che abbiano commesso i fatti durante la vigenza della legge più favorevole dichiarata incostituzionale — deriva invece dalla prevalenza accordata al principio di irretroattività di cui all'art. 25 Cost. — oggi da ritenersi rafforzato dalla prevedibilità delle pene *ex art. 7* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo — sull'effetto di disapplicazione derivante, per i rapporti ancora non esauriti, dal sistema delineato dall'art. 136 Cost. e dall'art. 30, comma 3 della legge n. 87 del 1953.

A voler ragionare diversamente, dando seguito alle parole della Corte, si dovrebbe ritenere che le norme caducate rientrino in gioco come *lex intermedia* nella triangolazione successiva, potendosi pervenire ad una loro applicazione, in veste di *lex mitior*, ai sensi dell'art. 2 c.p. (23).

7. Sullo sfondo permane tuttavia irrisolto un nodo cruciale: è davvero compatibile la reviviscenza col fondamento della riserva di legge in materia penale?

La questione, si badi, è ben diversa da quella relativa ai confini di ammissibilità degli interventi *in malam partem* della Corte; confini che peraltro, negli ultimi tempi, sembrano aver trovato nella sindacabilità dei vizi formali del procedimento di formazione della legge o degli atti ad essa equiparati una nuova occasione di superamento, sul presupposto che, in fondo, nel sanzionare il vizio *in procedendo* si salvaguardi l'istanza garantista sottesa alla riserva (24).

Mettere in discussione la compatibilità della reviviscenza con la riserva di legge non implica un impedimento al sindacato della Corte, (*ri*)*legittimando* la creazione di zone franche dell'ordinamento. Semplicemente, limitando in tali casi il fenomeno, si restituisce al legislatore il compito di riempire il vuoto normativo derivante dall'eventuale dichiarazione di incostituzionalità, approfittando del fisiologico lasso temporale intercorrente tra l'annuncio della sentenza e la sua pubblicazione (se del caso con l'attivazione delle procedure abbreviate di cui all'art. 72, comma 2, Cost.).

Come s'è detto, la Corte costituzionale — pur senza parlare mai testualmente di «reviviscenza» (25) — non sembra, almeno all'apparenza (26), nutrire incertezze sulla possibilità di far rivivere la normativa abrogata. L'opzione politico-criminale di fondo

*criminosa del fatto di lieve entità in tema di stupefacenti alla prova della sentenza costituzionale n. 32 del 2014*, cit., 13; A. DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale*, cit., 55.

(23) In questo senso, M. GAMBARELLA, *La nuova ipotesi criminosa del fatto di lieve entità in tema di stupefacenti alla prova della sentenza costituzionale n. 32 del 2014*, cit., 14.

(24) Con riferimento alla delega legislativa, di recente, sent. 23 gennaio 2014, n. 5 (in *www.penalecontemporaneo.it*, con nota di M. SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale*); sul mutato orizzonte della giurisprudenza costituzionale sul punto, per tutti, V. MANES-L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, cit., 15 ss.

(25) Si parla infatti dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, *torna a ricevere applicazione ovvero riprende applicazione*.

(26) A voler essere maliziosi, è forse possibile cogliere, tra le righe della sentenza, qualche margine di dubbio, se è vero che si è sentita l'esigenza di paventare — a

— questo è l'argomento — rimane comunque appannaggio del potere legislativo (27), dal momento che non è la Corte, ma la precedente legge abrogata — rivivendo — a (tornare a) governare la materia degli stupefacenti: «la decisione della Corte», si legge, «non fa altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore».

L'assunto, nella sua apparente linearità, non convince del tutto. Ed il caso in esame ne offre un'esemplificazione: la valutazione di politica criminale alla base della norma dichiarata incostituzionale (non censurata nei contenuti) era con tutta evidenza orientata sulla (pur discutibile, ma non discussa nel merito) scelta di equiparare, a fini sanzionatori, droghe leggere e droghe pesanti; assimilazione che, con la reviviscenza della precedente normativa, improntata ad una logica repressiva del tutto differente, viene eliminata. Così la Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* per un vizio di carattere *formale* — che investe non la razionalità dei contenuti punitivi, ma solo la modalità procedurale con la quale sono stati assunti — finisce, sancendo la reviviscenza, per intaccarne anche la *sostanza*.

A conferma dello stravolgimento della logica punitiva, si possono considerare le complessive *difficoltà di gestione* (28), anche interpretative, insorte a seguito della reviviscenza (29), riconducibili alla riapplicazione di norme da tempo abrogate e quindi espressione di differenti contesti socio-politici e di superate esigenze repressive. Non sembra cioè sufficiente, come pare invece ritenere la Corte, l'ancoraggio a un momento puramente formale — il richiamo ad un qualunque atto legislativo — a salvaguardare le prerogative della riserva di legge in una materia, quella penale, nella quale, come è noto, il profilo di garanzia della fonte di produzione legislativa appare inesorabilmente funzionalizzato all'esistenza di un consenso espresso sulla sostanza della scelta politica, nei modi e nei termini della dialettica parlamentare.

Se è vero allora che l'esistenza di un vizio *in procedendo*, riguardando la modalità della scelta politico-criminale (quella modalità *viziata* che comprime le prerogative parlamentari), elude nella sostanza la stessa *ratio* garantista della riserva di legge — sicché i vizi formali di costituzionalità celano, nell'ambito della legalità penale, vizi sostanziali —, non può però dirsi sufficiente il rispetto del solo piano formale (richiamandosi a una precedente «disciplina stabilita dal legislatore») per ritenere automaticamente salvaguardata anche la legalità sostanziale, qualora essa (come nel caso esaminato) non corrisponda più all'attuale discrezionalità del legislatore.

CRISTIANO CUPELLI

---

supporto della soluzione prospettata — il rischio, qualora «non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel d.P.R. n. 309 del 1990», di una possibile illegittimità costituzionale, per violazione, *ex artt.* 11 e 117 Cost., di obblighi di penalizzazione comunitaria; sul punto, V. MANES-L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, cit., 10 ss.

(27) In questo senso, M. SCOLETTA, *Metamorfosi della legalità*, cit., 303 ss.; M. GAMBARDELLA, *La nuova ipotesi criminosa del fatto di lieve entità in tema di stupefacenti alla prova della sentenza costituzionale n. 32 del 2014*, cit., 7.

(28) Ritengono si tratti di mere difficoltà di ordine pratico, che non possono fare da *limite* alla reviviscenza, fra gli altri, F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, cit., 976 e F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da leggi dichiarate incostituzionali*, cit., 675 ss.

(29) Si pensi, a titolo esemplificativo, alla disciplina del fatto di lieve entità, di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, significativamente incisa dall'art. 2 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 (poi convertito dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10); una rassegna in A. DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale*, cit., 70 ss.