

1 gennaio 1991 16:00

Sentenza della Corte Costituzionale che boccia il referendum proposto nel 1996

SENTENZA N. 27
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Dott. Renato GRANATA Presidente
Prof. Giuliano VASSALLI Giudice
Prof. Francesco GUIZZI
Prof. Cesare MIRABELLI
Prof. Fernando SANTOSUOSSO
Avv. Massimo VARI
Dott. Cesare RUPERTO
Prof. Gustavo ZAGREBELSKY
Prof. Valerio ONIDA
Prof. Carlo MEZZANOTTE
Avv. Fernanda CONTRI
Prof. Guido NEPPI MODONA
Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 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", relativamente agli articoli:

26, comma 1, limitatamente alle parole: "di piante di canapa indiana,";
38, comma 1, limitatamente alla parola: "II," e comma 4, limitatamente alla parola: "II,";
50, comma 9, limitatamente alla parola: "II,";
54, comma 1, limitatamente alla parola: "II," e comma 2, limitatamente alla parola: "II,";
75, comma 1, limitatamente alle parole: "II e" e comma 2, limitatamente alle parole: "II e";
79, comma 1, limitatamente alle parole: "II e", iscritto al n. 95 del registro referendum.
Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il Giudice relatore Guido Neppi Modona;

uditi gli avvocati Adelmo Manna e Giovanni Pitruzzella per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

Ritenuto in fatto

1.- L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di referendum popolare presentata da Rita Bernardini, Lorenzo Strik Lievers, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso, sul seguente quesito riguardante il decreto del Presidente della Repubblica 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):

"Volete voi che siano abrogati l'articolo 26, comma 1, limitatamente alle parole "di piante di canapa indiana,";

l'articolo 38, comma 1, limitatamente alla parola "II," e comma 4, limitatamente alla parola ", II"; l'articolo 50, comma 9, limitatamente alla parola "II,"; l'articolo 54, comma 1, limitatamente alla parola "II," e comma 2, limitatamente alla parola ", II"; l'articolo 75, comma 1, limitatamente alle parole "II e" e comma 2, limitatamente alle parole "II e"; l'articolo 79, comma 1, limitatamente alle parole "II e" del decreto del Presidente della Repubblica 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"?".

2.- L'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, ritenuta la tempestività della presentazione della richiesta referendaria, dato atto che le sottoscrizioni raccolte dai promotori avevano superato il numero di cinquecentomila, ha dichiarato che la richiesta è conforme alle disposizioni di legge. La denominazione del referendum è stata stabilita come segue: "DROGHE LEGGERE: Esclusione dei derivati della canapa indiana (come hashish e marijuana) dalle droghe proibite".

3.- Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la deliberazione in camera di consiglio sull'ammissibilità della richiesta, dandone comunicazione, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

4.- Con ordinanza del 18 dicembre 1996, l'Ufficio centrale per il referendum ha rigettato l'istanza dei promotori del referendum che tendeva alla modifica della denominazione del referendum, sulla base della considerazione che l'intento abrogativo non sarebbe stato quello della mera liberalizzazione, bensì di una nuova regolamentazione delle attività connesse alle c.d. droghe leggere. Nell'ordinanza si rileva che la denominazione è volta a rendere possibile all'elettore di cogliere a prima lettura il significato dell'oggetto del referendum; pertanto è necessario e sufficiente che essa contenga una chiara e sintetica indicazione del testo della norma di cui si propone l'abrogazione, senza estendersi fino ad esplicitare l'assetto normativo che i promotori si ripromettono di conseguire: ciò giustifica il rigetto dell'istanza, essendo questa motivata esclusivamente con l'argomentazione che la denominazione del referendum non corrisponderebbe all'intento abrogativo che i promotori dichiarano di ripromettersi con l'iniziativa referendaria.

5.- In prossimità della camera di consiglio, i promotori hanno depositato una memoria nella quale si chiede la dichiarazione di ammissibilità del referendum. Nella memoria si rileva innanzi tutto che scopo dei promotori non è la liberalizzazione dell'uso personale delle droghe leggere, bensì una nuova regolamentazione delle attività connesse a tale uso. Si tratterebbe, quindi, di una richiesta ben diversa da quella dichiarata inammissibile dalla Corte con la sentenza n. 30 del 1981. La finalità si ricaverebbe dal fatto che il quesito non coinvolge né l'articolo 17 del d.P.R. n. 309 del 1990, che pone un regime autorizzatorio per le attività connesse alle sostanze stupefacenti, né l'articolo 73 dello stesso decreto, che prevede sanzioni penali per le ipotesi di violazione.

Per quanto riguarda le singole norme prese in considerazione dalla richiesta referendaria, si afferma in primo luogo che l'intervento sul primo comma dell'articolo 26 va raccordato con il permanere del regime autorizzatorio di cui all'articolo 17: di conseguenza, l'abrogazione referendaria determinerebbe "la liceità della coltivazione per uso personale", ma non farebbe venir meno l'obbligo per il produttore a fini commerciali di richiedere l'autorizzazione alla coltivazione, obbligo sanzionato penalmente dall'articolo 73. Con l'intervento sull'articolo 38, invece, sarebbe "consentita la vendita di droghe leggere anche a soggetti non previamente autorizzati dal Ministro della sanità, purché, si badi bene, contenuta nei limiti dell'uso personale"; anche in questo caso, dunque, non vi sarebbe contrasto con la previsione di sanzioni penali per le attività poste in essere senza la prescritta autorizzazione. Con questi interventi sarebbe coerente l'abrogazione parziale dell'articolo 75, che determinerebbe "il venir meno delle sanzioni amministrative esclusivamente per coloro che detengono o acquistano per uso personale". Quanto all'abrogazione parziale dell'articolo 79, essa sarebbe coerente con l'intento di "consentire il libero consumo per uso personale" e la cessione finalizzata all'uso personale. Infine, anche l'eliminazione del riferimento alla tabella II dagli articoli 50 e 54 sarebbe in linea con il quadro normativo realizzato, "che dovrebbe eliminare gli ostacoli e le sanzioni nei confronti di quelle attività dirette a realizzare l'uso personale delle droghe leggere".

Nella memoria ci si sofferma, poi, sull'effetto dell'eventuale abrogazione parziale dell'articolo 75, che - a giudizio del Comitato promotore - non comporterebbe la riespansione della norma penale incriminatrice di cui all'articolo 73. A tale conclusione condurrebbero sia l'interpretazione sistematica delle due norme, sia la precedente evoluzione

della disciplina.

Infine, non opererebbe il limite, di cui all'articolo 75 della Costituzione, relativo alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. A parte le valutazioni sulla giurisprudenza costituzionale in materia, infatti, in primo luogo le norme oggetto del quesito non fanno parte dell'ordine di esecuzione di un trattato. In secondo luogo, il limite va interpretato nel senso dell'inammissibilità delle richieste di referendum che condurrebbero inevitabilmente all'impossibilità dello Stato di adempiere i propri obblighi internazionali, e non nel senso della sottrazione allo strumento referendario delle norme interne, sul contenuto delle quali possa spiegare una qualche influenza una regolamentazione pattizia.

6.- Nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 sono stati uditi, per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano, gli avvocati Riccardo Luzzatto, Giovanni Pitruzzella e Adelmo Manna.

Considerato in diritto

1. - La richiesta in esame investe varie disposizioni 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 particolare, viene proposta la soppressione:

nell'art. 26, primo comma, dell'inciso "di piante di canapa indiana", al fine di sottrarle al divieto assoluto di coltivazione nel territorio dello Stato;

nell'art. 75, primo e secondo comma, dell'inciso "Il e", cui conseguirebbe l'esclusione dell'assoggettamento alle sanzioni amministrative ivi previste nei confronti di chi, per farne uso personale, importa, acquista o comunque detiene le sostanze (la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, nonché le preparazioni contenenti le predette sostanze) indicate nella predetta tabella, inserita nell'art. 14;

nell'art. 79, primo comma, dell'inciso "Il e", che determinerebbe il venir meno delle sanzioni penali stabilite nei commi primo e secondo di tale norma a carico di chi adibisce o consente che sia adibito un locale pubblico o un circolo privato, ovvero un immobile, un ambiente o un veicolo, a luogo di convegno di persone che si danno all'uso di c.d. droghe leggere.

Accanto a queste norme, che nel quesito referendario assumono un'importanza centrale, viene proposta l'abrogazione del termine "Il" negli articoli 38, primo e quarto comma; 50, nono comma; 54, primo e secondo comma: ne deriverebbe che le sostanze indicate nella tabella II dell'art. 14 verrebbero sottratte alle regole e ai limiti rispettivamente previsti in tali norme in tema di vendita o cessione, importazione, esportazione e transito, prelevamento di campioni da parte della dogana destinataria.

2. - Malgrado la complessità del quesito e i delicati problemi interpretativi che dovrebbero essere affrontati in caso di esito positivo della consultazione referendaria, con particolare riferimento alla disciplina che risulterebbe in tema di coltivazione della canapa indiana, il significato oggettivo e la matrice sostanzialmente unitaria del referendum, come emergono anche dalla memoria del Comitato promotore, sono individuabili nella finalità di rendere lecite e, quindi, prive di sanzione, le attività preliminari e connesse all'uso personale della canapa indiana e dei suoi derivati, quali hashish e marijuana.

Risulta pertanto soddisfatta l'esigenza di omogeneità del quesito, indicata sin dalla sentenza n. 16 del 1978 quale requisito di ammissibilità, ed a cui, in particolare, la Corte si è richiamata nelle due precedenti sentenze sull'ammissibilità dei referendum in materia di sostanze stupefacenti (n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993).

Occorre però verificare se non sussistano altre ragioni costituzionali di inammissibilità.

3. - Vengono in primo luogo in considerazione, anche alla luce delle già menzionate sentenze n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993, i profili attinenti ad eventuali violazioni di obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano in tema di coltivazione e detenzione per uso personale della canapa indiana e dei suoi derivati.

Basterà qui ricordare che nella prima sentenza il referendum venne dichiarato inammissibile perché, avendo tra l'altro ad oggetto la tabella II (allora prevista dall'art. 12 della legge 22 dicembre 1975, n. 685) e, con riferimento al divieto assoluto di coltivazione, l'inciso "di piante di canapa indiana" di cui all'art. 26 della legge ora citata, si

poneva in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di disciplina della canapa indiana e dei suoi derivati. Nella seconda sentenza il referendum venne invece dichiarato ammissibile in quanto l'intervento abrogativo sull'art. 75 del decreto legislativo n. 309 del 1990 aveva come effetto la depenalizzazione dell'importazione, dell'acquisto e della detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti anche in dose superiore a quella media giornaliera, ma lasciava sussistere le misure amministrative previste dallo stesso art. 75. Sotto questo aspetto, non si poneva pertanto in

contrasto con gli obblighi internazionali assunti in materia dallo Stato italiano.

Il quadro degli obblighi internazionali rilevanti ai fini del presente giudizio è definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite adottata a Vienna il 20 dicembre 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, ratificata e resa esecutiva in Italia per effetto della legge 5 novembre 1990, n. 328, nonché dalla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e dal relativo Protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati e resi esecutivi in Italia per effetto della legge 5 giugno 1974, n. 412.

La Convenzione di Vienna - riconosciuta nel preambolo la necessità di rafforzare e completare le misure previste nella Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, così come modificata dal Protocollo di emendamento del 1972, e nella Convenzione sulle sostanze psicotrope - stabilisce nell'art. 3, paragrafo 2, l'obbligo per ciascuna Parte di adottare "le misure necessarie per attribuire la natura di reato, conformemente alla propria legislazione interna, qualora l'atto sia stato commesso intenzionalmente, alla detenzione e all'acquisto di stupefacenti e di sostanze psicotrope e alla coltivazione di stupefacenti destinati al consumo personale".

Nel paragrafo 4, lett. c), dello stesso articolo si precisa poi che "in casi adeguati di reati di natura minore, le Parti possono in particolare prevedere in luogo di una condanna o di una sanzione penale misure di educazione, di riadattamento o di reinserimento sociale, nonché, qualora l'autore del reato sia un tossicomane, misure di trattamento terapeutico e di assistenza sanitaria post-ospedaliera". Tale facoltà è ulteriormente articolata nella successiva lett. d), ove si chiarisce che le misure sopra indicate possono essere "sia in sostituzione della condanna o della pena decretate per un reato determinato conformemente con le disposizioni del paragrafo 2 del presente articolo, sia in aggiunta ad essa".

Per quanto qui interessa, il sistema della Convenzione di Vienna è completato dal paragrafo 2 dell'art. 14, che impone a ciascuna Parte l'obbligo di adottare "misure appropriate per impedire sul suo territorio la coltura illecita di piante contenenti stupefacenti", tra cui "la pianta di canapa indiana", nonché dall'art. 25, ove è stabilito che le disposizioni della Convenzione non derogano ai diritti e agli obblighi derivanti dalla Convenzione unica di New York del 1961, così come modificata dal Protocollo di emendamento del 1972, nonché dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971.

In particolare, l'art. 4 della Convenzione unica di New York, dedicato agli obblighi di carattere generale, impone alle Parti di adottare le misure legislative e amministrative necessarie "per limitare esclusivamente a fini medici e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il commercio, l'uso e la detenzione di stupefacenti"; l'art. 33 impone alle Parti di vietare "la detenzione di stupefacenti senza una autorizzazione legale"; l'art. 28, nel caso in cui una Parte autorizzi la coltivazione della cannabis, impone l'applicazione del rigoroso regime di controllo disposto dall'art. 23 per il papavero da oppio.

Infine, l'art. 14, paragrafo 1, lett. a) del Protocollo di emendamento, modificativo dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 36 della Convenzione, impone alle Parti di adottare "le misure necessarie affinché la coltivazione e la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, la detenzione, l'offerta, la messa in vendita, la distribuzione, l'acquisto, la vendita, la consegna per qualunque scopo... siano considerati infrazioni punibili qualora siano commesse intenzionalmente e sempreché le infrazioni gravi siano passibili di una pena adeguata, in particolare di pene che prevedono la reclusione o altre pene detentive". La lett. b) consente poi alle Parti, "qualora tali infrazioni siano commesse da "persone utilizzanti in modo abusivo stupefacenti", in luogo di condannarle o pronunciare una sanzione penale a loro danno, di sottoporle "a misure di cura, correzione, postcura, riabilitazione e reinserimento sociale".

Non vi è quindi dubbio che, alla stregua delle convenzioni internazionali di Vienna e di New York, la canapa indiana

e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti la cui coltivazione e detenzione, anche per fini di consumo personale, deve essere qualificata come reato o, quantomeno, sottoposta a misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale: al riguardo, la Corte si richiama alle conclusioni cui sono pervenute le sentenze n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993, all'analitico esame ivi contenuto delle disposizioni della Convenzione unica di New York del 1961, come emendata dal Protocollo di Ginevra del 1972, della Convenzione di Vienna del 1988, nonché delle allegate tabelle I e IV, con specifico riferimento alla sottoposizione della canapa indiana e dei suoi derivati alle varie misure di controllo previste per la coltivazione, il commercio, la detenzione e l'uso delle sostanze stupefacenti.

4. - Alla stregua di quanto sopra esposto, ed alla luce del rilievo centrale che nell'intera operazione referendaria assume il quesito relativo all'art. 75, primo e secondo comma, l'esame degli eventuali rilievi di inammissibilità per violazione degli impegni internazionali può opportunamente prendere le mosse dall'intervento referendario su tale norma.

Poiché l'obiettivo significato del quesito relativo all'art. 75 è di eliminare le sanzioni amministrative ivi previste nei confronti di chi, per farne uso personale, importa, acquista o comunque detiene le sostanze indicate nella tabella II, l'eventuale esito positivo del referendum lascerebbe tali condotte prive di qualsiasi sanzione o misura amministrativa.

La Corte ritiene che sia proprio tale conseguenza a porsi in irrimediabile contrasto con le sopra menzionate norme delle Convenzioni di Vienna del 1988 e di New York del 1961, che impongono appunto alle Parti contraenti di attribuire carattere di reato alle condotte descritte dall'art. 75, o, quantomeno, di applicare nei casi di minore gravità misure alternative di carattere amministrativo, anche quando le sostanze stupefacenti sono destinate al consumo personale ed anche quando le infrazioni sono commesse da persone che utilizzano in modo abusivo sostanze stupefacenti (art. 3, paragrafi 2 e 4, lett. c) e d) della Convenzione di Vienna; art. 14, paragrafo 1, lett. b) del Protocollo di emendamento della Convenzione di New York).

Per completezza, la Corte rileva che non ha pregio la tesi, adombrata dai difensori del Comitato promotore nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997, secondo cui l'art. 120 del d.P.R. n. 309 del 1990 consentirebbe comunque interventi terapeutici e socio-riabilitativi nei confronti di chi fa uso personale di sostanze stupefacenti: la norma si riferisce infatti a forme di terapia volontaria, non assimilabili alle misure alternative alla sanzione penale, ma pur sempre di natura coattiva, previste dall'art. 3, paragrafo 4, lett. c), della Convenzione di Vienna.

La conclusione in ordine all'art. 75, primo e secondo comma, rende superfluo procedere all'esame degli interventi abrogativi sugli articoli 26, primo comma, 38, primo e quarto comma, 50, nono comma, 54, primo e secondo comma, 79, primo comma, in quanto l'eventuale accertamento di ulteriori profili di contrasto con gli obblighi discendenti dalle convenzioni internazionali risulta assorbito dalle valutazioni cui la Corte è pervenuta in ordine all'art. 75 del decreto legislativo n. 309 del 1990.

5. - Quanto sinora esposto determina una pronuncia di inammissibilità del presente referendum. Al riguardo, va ricordato, che sin dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte ha ritenuto ricomprese nella categoria delle leggi per cui l'art. 75 della Costituzione preclude il ricorso al referendum abrogativo anche "le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività" delle leggi espressamente escluse "che la preclusione debba ritenersi sottintesa".

Tale canone interpretativo ha trovato puntuale applicazione nella già citata sentenza n. 30 del 1981 (ed è stato poi direttamente o indirettamente ripreso nelle sentenze n. 31 del 1981, n. 25 del 1987, n. 63 del 1990), che ha stabilito che "debbono venire preclusi i referendum che investano non soltanto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma anche quelle strettamente collegate all'esecuzione dei trattati medesimi". Ne consegue - richiamandosi ancora alla sentenza n. 30 del 1981, dalle cui conclusioni la Corte non ha motivo di discostarsi - che sono sottratte all'abrogazione referendaria "non tutte le norme che lo Stato italiano può emanare, operando delle scelte, per dare attuazione agli impegni assunti sul piano internazionale, ma soltanto quelle norme, la cui emanazione è, per così dire, imposta dagli impegni medesimi: per le quali, dunque, non vi sia margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto, ma solo l'alternativa tra il dare esecuzione all'obbligo assunto sul piano internazionale e il violarlo, non emanando la norma o abrogandola dopo averla emanata".

Nel caso di specie, le norme di cui viene proposta l'abrogazione al fine di eliminare qualsiasi sanzione, sia penale che amministrativa, nei confronti di chi, per farne uso personale, importa, acquista o comunque detiene la canapa indiana, i suoi derivati e le altre sostanze indicate nella tabella II dell'art. 14, rientrano appunto tra quelle la cui emanazione è necessariamente imposta allo Stato italiano per dare esecuzione ad obblighi assunti sul piano internazionale, non essendovi margini di discrezionalità tra il prevedere - come imposto dalle convenzioni - l'esistenza di sanzioni o misure quantomeno amministrative e la loro abrogazione. Si tratta pertanto - contrariamente a quanto sostenuto nella memoria del Comitato dei promotori - di norme la cui abrogazione costituirebbe inadempimento degli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano.

Dall'abrogazione di tali norme deriverebbe pertanto l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre Parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale. Responsabilità che la Costituzione - come enunciato nella sentenza n. 30 del 1981 - "ha voluto riservare alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione". Nel che si sostanzia il motivo assorbente della dichiarazione di inammissibilità della presente richiesta referendaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del decreto del Presidente della Repubblica 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), richiesta dichiarata legittima con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

Il Presidente: Renato Granata

Il redattore Guido Neppi Modona

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997