La società della ragione onlus

forumdroghe ONLUS

ANTIGONE Per i diritti e le garanzie nel sistema penale

cnca COORDINAMENTO NAZIONALE COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA

CGIL

ALC ASSOCIAZIONE LUCA COSCIONI PER LA LIBERTÀ DI RICERCA SCIENTIFICA

arci

LILA

legacoopsociali associazione nazionale cooperative sociali

LA SFIDA DEMOCRATICA

Tredicesimo Libro Bianco sulle Droghe

Support. don't punish.

Aiutiamo. Non puniamo.

La sfida democratica

Tredicesimo
LIBRO BIANCO SULLE DROGHE

Gli effetti della legge antidroga
Edizione 2022 sui dati 2021

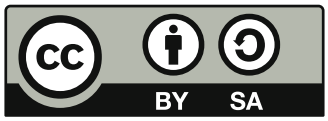
Youcanprint - *Self Publishing*

Titolo | La sfida democratica - Tredicesimo Libro Bianco sulle Droghe
A cura di | Stefano Anastasia, Franco Corleone, Leonardo Fiorentini, Marco Perduca, Grazia Zuffa

ISBN | 9791220344494

Prima edizione - Giugno 2022
Seconda edizione - Giugno 2022

© 2022 Alcuni diritti riservati all'Autore
Questa opera è pubblicata direttamente dall'Autore tramite la piattaforma di selfpublishing Youcanprint e l'Autore detiene ogni diritto della stessa in maniera esclusiva.
Questa opera è distribuita sotto licenza Common Creative BY SA 4.0.



Youcanprint
Via Marco Biagi 6, 73100 Lecce
www.youcanprint.it
info@youcanprint.it

Indice

LA BATTAGLIA DI CANNE.
L'ULTIMA CHIAMATA PER IL PARLAMENTO pag. 5
Introduzione di Stefano Anastasia e Franco Corleone

SINTESI DEI DATI E DEI CONTENUTI DEL LIBRO BIANCO pag. 7

PRIMA PARTE

GLI EFFETTI DELLA LEGGE ANTIDROGA

LE CONSEGUENZE PENALI E SANZIONATORIE DEL PROIBIZIONISMO IN MATERIA DI DROGHE pag. 10
Maurizio Cianchella

LE QUESTIONI SENSIBILI

SE GUIDASSERO SOLO GLI ASTEMI? pag. 21
Hassan Bassi

DROGHE E LAVORO: SPARITI I DATI, RESTA LO STIGMA pag. 26
Denise Amerini

SECONDA PARTE

IL REFERENDUM CANNABIS NELLA CRISI ISTITUZIONALE

INTRODUZIONE pag. 30

I DINTORNI DEL QUESITO REFERENDARIO SULLA CANNABIS: ALCUNE CONSIDERAZIONI COSTITUZIONALI pag. 33
Andrea Pugiotto

LE CONVENZIONI ONU SUGLI STUPEFACENTI pag. 37
Grazia Zuffa

PER UNA CORRETTA LETTURA DEI VINCOLI DERIVANTI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI pag. 39
Cesare Romano

IL SIGNIFICATO PROFONDO DEI REFERENDUM pag. 41
Marilisa D'Amico

LE PAROLE FUORVIANTI DEL PRESIDENTE AMATO pag. 43
A cura della redazione

REFERENDUM CANNABIS.
DALLA CORTE UNO SCHIAFFO ALLA DEMOCRAZIA pag. 47
Franco Corleone

CANNABIS, NUOVI PATTI GLOBALI. NON PER L'ITALIA pag. 50
Marco Perduca e Leonardo Fiorentini

DOCUMENTAZIONE

LA MEMORIA DEL COMITATO PROMOTORE pag. 53

LA SENTENZA DI INAMMISSIBILITÀ 51/2022 pag. 68

TERZA PARTE
DOPO LA CONFERENZA DI GENOVA

GENOVA. DENTRO E FUORI LA CONFERENZA NAZIONALE pag. 78
Stefano Vecchio

OLTRE LA CRISI pag. 81
Riccardo De Facci

RIPARTIRE DALLA LEGGE pag. 84
Leopoldo Gross

DOPO LA CONFERENZA SERVONO TUTTI GLI ATTORI IN CAMPO pag. 87
Denise Amerini

DAL BASSO LA SPINTA AL CAMBIAMENTO pag. 89
Jacopo Rosatelli

UN PIANO D'AZIONE DAL BASSO
PER SCARDINARE LO STALLO POLITICO pag. 92
Pino Di Pino

LA VI CONFERENZA E GLI IMPEGNI PER LA POLITICA pag. 94
Susanna Ronconi

CONCLUSIONI

IL TEMPO DELLA PACE SULLE DROGHE pag. 102
Patrizio Gonnella

APPENDICE

pag. 105

INTRODUZIONE

LA BATTAGLIA DI CANNE. L'ULTIMA CHIAMATA PER IL PARLAMENTO

Stefano Anastasia e **Franco Corleone**

Questo tredicesimo Libro Bianco è l'ultimo della XVIII Legislatura e ancora una volta avremmo voluto dedicarlo alla sconfitta dell'intolleranza e della scelta proibizionista che dal 1990 provoca intasamento dei tribunali e sovraffollamento nelle carceri. Solo l'ipocrisia e il moralismo impediscono di denunciare che la crisi della giustizia affonda proprio in chi confonde il diritto con la morale. Per fortuna la Guerra alla droga, la famigerata war on drugs, a livello internazionale è stata sconfitta e la scelta della legalizzazione della cannabis, a scopo terapeutico e ludico, si è imposta negli Stati Uniti, in Uruguay, in Canada e in molti altri Stati.

Purtroppo in Italia la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità del referendum predisposto da un Comitato che ha avuto il merito di dimostrare il consenso diffuso a una riforma che si proponga di eliminare il reato di coltivazione, il carcere per la detenzione delle droghe leggere e le sanzioni amministrative per il consumo di tutte le sostanze. Infatti in una settimana oltre cinquecentomila furono le adesioni al quesito referendario, raccolte soprattutto tra i giovani, ancora una volta a dimostrazione che se viene loro offerta una occasione non rituale di partecipazione, sanno scegliere e trascinare società civile e società politica al confronto su temi che hanno a che fare con il futuro di noi tutti.

Proprio per il significato politico e istituzionale del passaggio referendario abbiamo deciso di dedicare la parte centrale di questo libro bianco alla vicenda della mancata consultazione popolare.

La memoria presentata alla Consulta dal Comitato promotore per illustrare le ragioni del quesito referendario rappresenta un punto fermo nel dibattito per la necessaria riforma della legge sulle droghe, mentre la sentenza di inammissibilità annunciata

irritualmente dal Presidente Amato si conferma come un clamoroso errore di fatto e di diritto, come è denunciato dai commenti pubblicati a caldo. Altri contributi rispondono alla interpretazione superata delle Convenzioni internazionali e del loro valore.

Un'altra parte del libro bianco è dedicata alla Conferenza nazionale sulle droghe che dopo tanti anni di attesa e di inadempienze si è finalmente tenuta a Genova nel novembre scorso. Un'occasione importante che ha aperto al cambiamento negli autorevoli interventi della Ministra Dadone e del Ministro Orlando, ma che rischia di essere vanificata dall'inazione di Governo e Parlamento in questi mesi. Le voci di Stefano Vecchio, Riccardo De Facci, Pino di Pino, Denise Amerini, Jacopo Rosatelli e Susanna Ronconi offrono una ricostruzione dei lavori della conferenze e delle prospettive aperte. I documenti in appendice testimoniano le richieste della Società Civile alla politica.

Ancora una volta, la censura posta dalla Corte costituzionale ai referendum non ha aperto la strada alla riforma della legislazione per via parlamentare, ma sembra averla messa sul binario morto dell'attendismo cerchiobottista.

Ovviamente il centro del Libro Bianco resta la presentazione dei dati sugli effetti voluti, e non collaterali della legislazione antidroga sulla giustizia e sul carcere. La elaborazione dei dati istituzionali, curata da Maurizio Cianchella, conferma anche in un anno di Covid il peso della violazione dell'art. 73 del Dpr 309/90, per detenzione e piccolo spaccio, negli ingressi e soprattutto sulle presenze in carcere. Hassan Bassi conferma la strumentalizzazione degli incidenti stradali provocati da persone alla guida sotto effetto di droghe o alcol attraverso una vera falsificazione dei numeri. Denise Amerini riapre il tema dei test ai lavoratori per il controllo dell'uso di stupefacenti.

Passato il contenimento della popolazione detenuta da pandemia, lo scenario dei prossimi anni potrebbe riproporre non solo in percentuale, ma anche in numeri assoluti, le peggiori stagioni del passato. L'esperienza di questi anni conferma gli studi sul *net widening*: la messa alla prova, le sanzioni di comunità comminate in sentenza e le misure alternative in esecuzione non fanno diminuire il peso sul carcere se non sono accompagnate da una chiara politica di depenalizzazione. In questi anni l'enorme crescita delle misure di comunità si è affiancata all'universo della detenzione senza scalfirlo, con la conseguenza di produrre una sorta di doppio binario, classista, che divide coloro che per status sociale ed economico (prima che giuridico) possono ambire alle misure di comunità e quelli che sono destinati al carcere con sempre più rare opportunità di uscirne prima del fine pena. In questo modo la detenzione sociale è sempre più senza speranza e l'art. 27 appare come una chimera o un miraggio.

Abbiamo avuto segnali contraddittori non solo con il cambio di Governo, ma anche errori antiscientifici nella classificazione di nuove sostanze da parte del ministro Speranza.

Negli anni scorsi ci eravamo rifatti ai messaggi di Sergio Endrigo e di Franco Battiato per dare una prospettiva alla nostra iniziativa.

Quest'anno siamo tornati al titolo del CD curato da Ricky Gianco che si deve a un'idea di Gianni Mura, perché la proposta in discussione alla Camera dei Deputati per definire la possibilità di coltivazione di quattro piante di cannabis e per inserire nella legge un articolo autonomo per i fatti di lieve entità costituisce il terreno di scontro e confronto in atto.

La proposta di Riccardo Magi se approderà al Senato, sarà rafforzata dalla presenza del disegno di legge di legalizzazione presentato dal senatore Gianni Pittella.

Molti sono i provvedimenti sui diritti che sono bloccati dall'ostruzionismo dei neofiti della giustizia giusta. Una riforma sulle droghe che indica una piccola inversione di tendenza salverebbe la coscienza ai parlamentari e molte vittime del proibizionismo.

Alla fine, come di consueto, le conclusioni sono affidate a Patrizio Gonnella.

Spes contra spem.

SINTESI DELL'ANALISI E DEI DATI DEL LIBRO BIANCO 2022

LA SFIDA DEMOCRATICA DOPO L'INAMMISIBILITÀ DEL REFERENDUM CANNABIS

Il Libro Bianco di quest'anno dedica la parte centrale alla questione democratica, a seguito del giudizio di inammissibilità del referendum cannabis da parte della Corte Costituzionale. Oltre 600.000 cittadini si sono visti privare dei propri diritti costituzionali per una interpretazione discutibile e certamente fuori dal tempo sia della Costituzione che delle convenzioni internazionali. Proprio su quest'ultimo tema era centrata la scorsa edizione del Libro Bianco. In questa viene pubblicata la memoria presentata dal Comitato Promotore del Referendum Cannabis Legale e la sentenza di inammissibilità 51/2022. Oltre a queste è pubblicata la trascrizione integrale della parte inerente il referendum della conferenza stampa del Presidente Amato che tanto scalpore ha fatto per metodo, toni e merito insieme a commenti precedenti e successivi il giudizio della Corte, a supporto dell'ammissibilità del quesito.

Nell'ultima parte di questo Libro Bianco si ricostruiscono invece il percorso e le conclusioni della Conferenza Nazionale sulle droghe che si è tenuta a Genova lo scorso novembre. Un appuntamento molto atteso dai servizi e dalla società civile, che non ha fatto mancare il suo apporto di idee e proposte sia all'interno che all'esterno della conferenza. Ora che le conclusioni sono pubbliche e trasmesse al Parlamento è il momento della politica. E' stato avviato il processo per la costruzione del Piano d'Azione Nazionale per le Dipendenze (PAND), ma le conclusioni finali dei tavoli di lavoro della Conferenza Nazionale non possono essere ignorati dai decisori politici, chiamati con largo consenso ad intervenire sulla legislazione sulle droghe nel senso della decriminalizzazione e della rimozione dello stigma per le persone che usano sostanze.

LE DROGHE E LA REPRESSIONE. I dati in pillole

La prima parte è invece dedicata, come sempre alle conseguenze penali e sanzionatorie del DPR 309/90. La legge sulle droghe è il principale veicolo di ingresso nel sistema della giustizia italiana e nelle carceri. **Basti pensare che senza detenuti per art. 73 (spaccio) o senza detenuti dichiarati "tossicodipendenti" non si avrebbe alcun problema di sovraffollamento nelle carceri italiane.**

LA LEGGE SULLE DROGHE È IL VOLANO DELLE POLITICHE REPRESSIVE. SENZA DETENUTI PER ART. 73 O "TOSSICODIPENDENTI" SPARIREBBE IL SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI

La legislazione sulle droghe e l'uso che ne viene fatto sono quindi decisivi nella determinazione dei saldi della repressione penale: come dimostrato in questi anni la decarcerizzazione passa attraverso la decriminalizzazione delle condotte legate alla circolazione delle sostanze stupefacenti così come le politiche di tolleranza zero e di controllo sociale coattivo si fondano sulla loro criminalizzazione.

10.350 dei 36.539 ingressi in carcere nel 2021 sono causati da imputazioni o condanne sulla base dell'art. 73 del Testo unico. **Si tratta del 28,3% degli ingressi in carcere**. Sono lontani gli effetti della sentenza Torreggiani della CEDU e dell'adozione di politiche deflattive della popolazione detenuta.

IL 30% DEI DETENUTI ENTRA IN CARCERE PER DETENZIONE O PICCOLO SPACCIO

Sostanzialmente stabile la percentuale dei presenti per droghe è il 34,88% del totale (nel 2021 era il 35,04%). **Sui 54.134 detenuti in carcere al 31 dicembre 2021 si registra un leggero calo dei presenti a causa del solo art. 73** del Testo unico (spaccio): sono 11.885. **In aumento quelli in associazione con l'art. 74** (associazione per traffico illecito di droghe) **5.971. Aumentano anche i detenuti esclusivamente per l'art. 74, che superano per la prima volta quota mille: sono 1.028.**

IL 35% DEI DETENUTI PRESENTI IN CARCERE PER IL DPR 309/90

Si confermano drammatici i dati sugli ingressi e le presenze di detenuti definiti "tossicodipendenti": lo sono il 35,85% di coloro che entrano in carcere, mentre al 31/12/2021 erano presenti nelle carceri italiane 15.244 detenuti "certificati", il 28,16% del totale più di 1000 in più rispetto all'anno precedente. Si tratta del record percentuale, oltre i livelli della Fini-Giovanardi (27,57% nel 2007), alimentato dal continuo ingresso in carcere di persone "tossicodipendenti", che passato il COVID torna a salire.

RECORD DI PRESENZE DI DETENUTI "TOSSICODIPENDENTI": SONO IL 28%

LE CONSEGUENZE SULLA GIUSTIZIA

Le persone coinvolte in procedimenti penali pendenti per violazione dell'articolo 73 e 74 sono rispettivamente 186.517 e 45.142. In totale 231.659 fascicoli per droghe intasano i tribunali italiani, dato che si mantiene ai massimi da 16 anni a questa parte, probabilmente anche per il rallentamento dovuto alla pandemia.

OLTRE 230.000 FASCICOLI NEI TRIBUNALI PER PROCESSI DI DROGA

LE MISURE ALTERNATIVE

Nuovo massimo storico per il numero delle misure alternative, che però va letto anche nel senso che esse sono diventate una alternativa alla libertà invece che alla detenzione. In un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale, gli strumenti di diversion e quelli di probation consentono di ampliare l'area del controllo, piuttosto che di limitare quello coattivo-penitenziario.

LE MISURE ALTERNATIVE NON SOSTITUISCONO MA AMPLIANO L'AREA DEL CONTROLLO

LE SEGNALAZIONI E LE SANZIONI AMMINISTRATIVE PER IL CONSUMO DI DROGHE ILLEGALI

L'effetto pandemia pare mantenere un freno al trend altrimenti in aumento negli ultimi anni delle persone segnalate al Prefetto per consumo di sostanze illecite: 31.914 nel 2021, minimo storico dal 2007.. Diminuiscono anche i minori segnalati: sono stati 2643. Il 98% di questi è segnalato per possesso di cannabis Aumentano considerevolmente invece le **sanzioni: sono tornate ai livelli pre-pandemia: 12.329 nel 2020 (+43,6%). Nel 2021 sono state comminate nel 38,63% dei casi** mentre resta irrilevante la vocazione "terapeutica" della segnalazione al Prefetto: pur raddoppiate sono **solo 193 le persone sollecitate a presentare un programma di trattamento socio-sanitario**; nel 2007 erano 3.008. Sostanzialmente costanti le segnalazioni ai Serd, 4309 nel 2021. **La repressione colpisce principalmente persone che usano cannabis (72,8%)**, seguono a distanza **cocaina (20%)** e **eroina (4,9%)**. Irrilevanti, le altre sostanze. **Dal 1990 oltre un milione di persone sono state segnalate per possesso di cannabis**

LA PANDEMIA RIDUCE REPRESSIONE DEL CONSUMO: SU QUASI 32.000 SEGNALAZIONI SOLO 193 RICHIESTE DI PROGRAMMA TERAPEUTICO. NEL 2021 SI È SUPERATO IL MILIONE DI SEGNALAZIONI PER CANNABIS DAL 1990. DIMINUISCONO I MINORI SEGNALATI, IL 98% PER CANNABIS

LE VIOLAZIONI DELL'ART. 187 DEL CODICE DELLA STRADA

Si conferma nei dati del 2021 l'incidenza molto marginale delle violazioni dell'art. 187 del Codice della Strada, ovvero guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti. I dati disponibili sono piuttosto disomogenei, per cui di difficile interpretazione. Dai dati disponibili (Polizia Stradale), si nota un sostanziale **dimezzamento negli ultimi 10 anni delle violazioni dell'art. 187. Le violazioni accertate dalla Polizia Stradale a seguito di incidente rimangono a livelli molto bassi: 1,18% nel 2021 e salgono all'1,44% negli incidenti con lesioni.**

QUASI IL 99% DEGLI INCIDENTI RILEVATI DALLA POLIZIA STRADALE NON È CORRELATO AL DROGHE. DIMEZZATE IN 10 ANNI LE VIOLAZIONI DELL'ART. 187 ACCERTATE DALLA POLIZIA STRADALE

Prima parte

GLI EFFETTI DELLA LEGGE ANTIDROGA
(EDIZIONE 2022 SUI DATI 2021)

LE CONSEGUENZE PENALI E SANZIONATORIE DEL PROIBIZIONISMO IN MATERIA DI DROGHE

Maurizio Cianchella

Per chi se lo stesse chiedendo, no, non è granché stimolante curare una rubrica che tiene il polso di una situazione stagnante.

Intendiamoci, negli ultimi tredici anni (da quando cioè è nato il Libro bianco sulle droghe) di fatti rilevanti ne sono accaduti diversi: la condanna dell'Italia per il sovraffollamento carcerario (sentenza Torreggiani, 2013), l'incostituzionalità della c.d. legge Fini-Giovanardi (2014), una sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGASS 2016), un'emergenza sanitaria che ha comportato un parziale ma inevitabile processo di de-carcerizzazione. Da ultimo vanno registrati il ritorno della Conferenza Nazionale sulle Dipendenze, la prima da dodici anni a questa parte (e cui farà seguito il nuovo Piano d'Azione Nazionale), e le montagne russe del referendum sugli articoli 73 e 75 del DPR 309/90, prima benedetto da una raccolta firme da record poi affossato da una discutibile pronuncia della Consulta.

In questi anni non sono mancati dunque gli spunti di riflessione o gli adeguamenti, sia normativi che strettamente pratici: a rendere stagnante il quadro è stata piuttosto la sfacciata apatia dei governi che si sono susseguiti, tutti timorosi di prendere di petto una situazione che, comunque la si pensi in tema di regolamentazione dell'uso e del traffico di sostanze, è chiaramente critica. Un terzo dei detenuti in carcere per droga, più di un detenuto su quattro è tossicodipendente, i tribunali sono ingolfati e i sequestri, persino i più rilevanti, hanno un'incidenza trascurabile sul versante dell'offerta[1]. Il regime in vigore si traduce in un'emorragia di miliardi di

1 Un sentito ringraziamento, a nome mio e dei curatori del Libro bianco sulle droghe, alla Ministra per le Politiche Giovanili Fabiana Dadone e ai dirigenti e al personale del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno e dei rispettivi Dipartimenti. Senza la loro disponibilità a condividere i dati, senza la loro solerzia e, aggiungiamo, pazienza, il nostro lavoro sarebbe ben più lungo e complicato.

euro per le casse pubbliche, e in una cuccagna per le organizzazioni criminali locali, nazionali e transnazionali. La (flebile) speranza è che, alla luce di quanto emerso nella Conferenza Nazionale, il Piano d'Azione porti una ventata d'aria fresca in uno scenario francamente desolante.

In attesa di Godot, però, l'ultima novità a tema DPR 309/90 risale a fine febbraio, quando il Ministro della Salute Roberto Speranza ha firmato il decreto che sancisce l'inserimento dell'ayahuasca (e Banisteriopsis caapi, Psychotria viridis, armina e armalina) nella Tabella I, quella dedicata alle sostanze teoricamente più pericolose, la cui coltivazione, produzione, fabbricazione, estrazione, raffinazione, vendita, cessione (e via dicendo) sono punite con la reclusione da sei a vent'anni. Quale esigenza ha spinto il Governo a intervenire? Non risulta che le mafie abbiano investito nel commercio di ayahuasca, né che gli effetti della sostanza possano costituire un problema per la pubblica sicurezza. Se a firmare il decreto è stato il Ministro Speranza, se ne può dedurre che il bene che s'intende tutelare sia la salute. In effetti, nel preambolo del Decreto si legge: "Considerato che (...) il Centro antiveleni di Pavia ha segnalato due casi di intossicazione correlati all'assunzione di armina (alcaloide presente nella Banisteriopsis caapi, una liana utilizzata nella preparazione dell'ayahuasca, ndr), il primo nel 2011 ed il secondo nel 2018 (...)". Due casi di intossicazione (peraltro, rileggendo le Relazioni annuali al Parlamento relative al 2011 e al 2018, parrebbe non fatali) negli ultimi dodici anni: numeri da far tremare i polsi, tali da perseguire penalmente chiunque osi esporre sé stesso o altri a un simile rischio.

C'è da sperare allora che al Ministero della Salute non giunga voce delle migliaia di persone allergiche alle nocciole, altrimenti la Nutella finirebbe dritta nella Tabella I e la popolazione carceraria crescerebbe come neppure negli anni bui della Fini-Giovanardi. In quel caso, però, non sarei più io a tediarvi con questa rubrichetta sempre meno sorprendente: lascerei a qualcun altro l'ingrato compito, e farei capolino come un +1 nelle tabelle e nei grafici che, come ogni anno, ci apprestiamo ad analizzare.

LA SITUAZIONE NELLE CARCERI

Tab.1 . Ingressi negli istituti penitenziari e ingressi per violazione art.73, DPR 309/90. (2005-2021)

	Per qualsiasi reato			Per reati ex art.73 DPR 309/90			Per reati ex art. 73 DPR 309/90 sul totale	Persone dichiarate "tossicodipendenti"	
Anno	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	%	Ingressi	%
2005	49.281	40.606	**89.887**	15.670	10.107	**25.777**	**28,68%**	25.541	**28,41%**
2006	47.426	43.288	**90.714**	15.074	10.325	**25.399**	**28,00%**	24.637	**27,16%**
2007	46.581	43.860	**90.441**	15.392	11.593	**26.985**	**29,84%**	24.371	**26,95%**
2008	49.701	43.099	**92.800**	16.564	12.301	**28.865**	**31,10%**	27.397	**29,52%**
2009	47.993	40.073	**88.066**	15.909	12.460	**28.369**	**32,21%**	25.106	**28,51%**
2010	47.343	37.298	**84.641**	15.695	10.446	**26.141**	**30,88%**	24.008	**28,36%**
2011	43.677	33.305	**76.982**	14.226	10.226	**24.452**	**31,76%**	22.432	**29,14%**
2012	36.014	27.006	**63.020**	11.376	9.088	**20.465**	**32,47%**	18.225	**28,92%**
2013	33.572	25.818	**59.390**	10.042	8.109	**18.151**	**30,56%**	16.543	**27,85%**
2014	27.470	22.747	**50.217**	7.225	6.747	**13.972**	**28,38%**	13.810	**27,50%**
2015	25.302	20.521	**45.823**	6.384	5.900	**12.284**	**26,80%**	7.888	**17,21%**
2016	26.239	21.103	**47.342**	6.571	6.785	**13.356**	**28,21%**	16.072	**33,95%**
2017	27.067	21.077	**48.144**	7.294	6.845	**14.139**	**29,37%**	16.394	**34,05%**
2018	27.013	20.245	**47.258**	7.333	6.785	**14.118**	**29,87%**	16.766	**35,53%**
2019	28.924	17.277	**46.201**	7.219	6.458	**13.677**	**29,60%**	16.842	**36,45%**
2020	20.814	14.466	**35.280**	5.906	4.946	**10.852**	**30,8%**	14.092	**39,94%**
2021	22.130	14.409	**36.539**	6.015	4.335	**10.350**	**28,3%**	13.099	**35,85%**

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato -Sezione statistica

Dopo tre anni in calo, tornano a salire gli ingressi in carcere totali (+3,6% rispetto al 2020); in diminuzione invece sia gli ingressi ex art. 73 DPR 309/90 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope; da 10.852 a 10.350; -4,6%), sia quelli di soggetti tossicodipendenti (da 14.092 a 13.099; -7%). Particolarmente significativo il dato sui tossicodipendenti, i cui ingressi calano anche in percentuale (-2,8%) per la prima volta dal 2014; in questo lasso di tempo si era passati dal 27,5% al 38,6% degli ingressi totali.

Sebbene gli ingressi siano saliti rispetto al 2020, il dato è il secondo più basso degli ultimi sedici anni, mentre gli ingressi ex art. 73 e di soggetti tossicodipendenti sono i più bassi in assoluto; trattasi ancora degli effetti dell'emergenza Covid, che ha rallentato l'operatività de tribunali e imposto una decongestione delle carceri in una fase di forte rischio sanitario.

Al di là delle variazioni nominali e percentuali, resta il fatto che, dal 2006, circa un ingresso su quattro è per violazione dell'articolo 73 e più di un ingresso su quattro (negli ultimi sei anni addirittura più di uno su tre) riguarda un soggetto tossicodipendente.

Tab. 2 - Presenze in carcere al 31.12 e presenze ex art. 73 e 74, DPR 309/1990. Valori assoluti e percentuali (2006-2021)

Anno	Detenuti presenti	Ristretti art.73	Ristretti art. 73 e 74	Ristretti art.74	Totale ristretti DPR 309/90	% ristretti DPR 309/90 rispetto ai presenti
2006	39.005	10.312	4.285	536	15.133	**38,80%**
2007	48.693	14.117	4.101	537	18.755	**38,52%**
2008	58.127	18.197	4.529	588	23.314	**40,11%**
2009	64.791	20.948	5.103	697	26.748	**41,48%**
2010	67.961	21.633	5.661	739	28.033	**41,25%**
2011	66.897	21.094	5.465	742	27.301	**40,81%**
2012	65.701	19.893	5.375	761	26.029	**39,62%**
2013	62.536	17.953	5.393	810	24.156	**38,63%**
2014	53.623	12.717	5.278	849	18.844	**35,14%**
2015	52.164	11.711	5.001	874	17.586	**33,71%**
2016	54.653	12.754	4.979	889	18.622	**34,07%**
2017	57.608	13.836	4.981	976	19.793	**34,36%**
2018	59.655	14.579	5.488	940	21.007	**35,21%**
2019	60.769	14.475	5.709	963	21.147	**34,80%**
2020	53.364	12.143	5.616	938	18.697	**35,04%**
2021	54.134	11.885	5.971	1.028	18.884	**34,88%**

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria- Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato -Sezione statistica

È interessante osservare innanzitutto il trend di lungo periodo. Nei quattro anni successivi all'indulto e all'introduzione della Fini-Giovanardi (2006), i detenuti presenti sono aumentati di quasi 30mila unità, passando dai 39.005 del 31 dicembre 2006 ai 67.961 del 31 dicembre 2010 (+28.956; +74,2%); dall'anno successivo la popolazione detenuta ha fatto registrare un lieve calo, divenuto ben più corposo dopo l'intervento della Corte

EDU (sentenza Torreggiani, 2013) e della Corte costituzionale (bocciatura della Fini-Giovanardi, 2014): nel giro di cinque anni i detenuti presenti sono scesi del 23,2%, dai 67.961 del 2010 ai 52.164 del 2015 (-15.797). Dal 2016 il trend si è nuovamente invertito, fino a superare, al 31 dicembre 2019, per la prima volta dal 2013, quota 60mila detenuti. Poi è arrivato il Covid e il forzato decongestionamento delle carceri, netto nel 2020, meno nel 2021, coi detenuti presenti che tornano a salire, sebbene non di molto (+770; +1,4%).

Emerge in maniera chiara la passività del legislatore rispetto al problema del sovraffollamento carcerario: nulla è stato fatto se non quando la Corte EDU, la Consulta o la pandemia hanno imposto un cambio di rotta.

Aumentano sia i tossicodipendenti presenti (+1.096; +7,7%) che i detenuti ex DPR 309/90 (+1%); con riguardo a questi ultimi, va segnalato un lieve calo dei presenti per la violazione del solo art. 73 (-258; -2,1%; probabilmente trattasi anche in questo caso dell'onda lunga del Covid) e un contemporaneo aumento sia dei detenuti ex art. 74 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope; +90; +9,6%) sia di quelli ex artt. 73+74 (+355; +6,3%).

Tab. 3 - Detenuti presenti e detenuti tossicodipendenti al 31.12. Valori assoluti e percentuali. Serie storiche 2006-2021.

Anno	Presenti	Tossicodipendenti	Percentuale
2006	39.005	8363	**21,44%**
2007	48.693	13424	**27,57%**
2008	58.127	15772	**27,13%**
2009	64.791	15887	**24,52%**
2010	67.961	16245	**23,90%**
2011	66.897	16364	**24,46%**
2012	65.701	15663	**23,84%**
2013	62.536	14879	**23,79%**
2014	53.623	13.205	**24,63%**
2015	52.164	13.465	**25,81%**
2016	54.653	14.157	**25,90%**
2017	57.608	14.706	**25,53%**
2018	59.655	16.669	**27,94%**
2019	60.769	16.934	**27,87%**
2020	53.364	14.148	**26,51%**
2021	54.134	15.244	**28,16%**

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato -Sezione statistica

Come già sottolineato con riguardo agli ingressi, la normativa antidroga ha un peso preponderante, arrivando a coinvolgere oltre il 30% dei detenuti presenti (quasi un detenuto su due negli anni della Fini-Giovanardi). Analogo discorso vale per i detenuti tossicodipendenti, che sono oltre uno su quattro e che nel 2019, prima dell'arrivo della pandemia, avevano raggiunto il valore più alto in termini assoluti degli ultimi quindici anni: 16.934. Nonostante il lieve calo rispetto ad allora, siamo ben oltre la soglia d'allarme. La presenza di tossicodipendenti in carcere rappresenta infatti un grave problema, non essendo le strutture detentive del nostro Paese adeguate a gestire le esigenze sanitarie di tali soggetti, peraltro più vulnerabili a molti virus e malattie infettive.

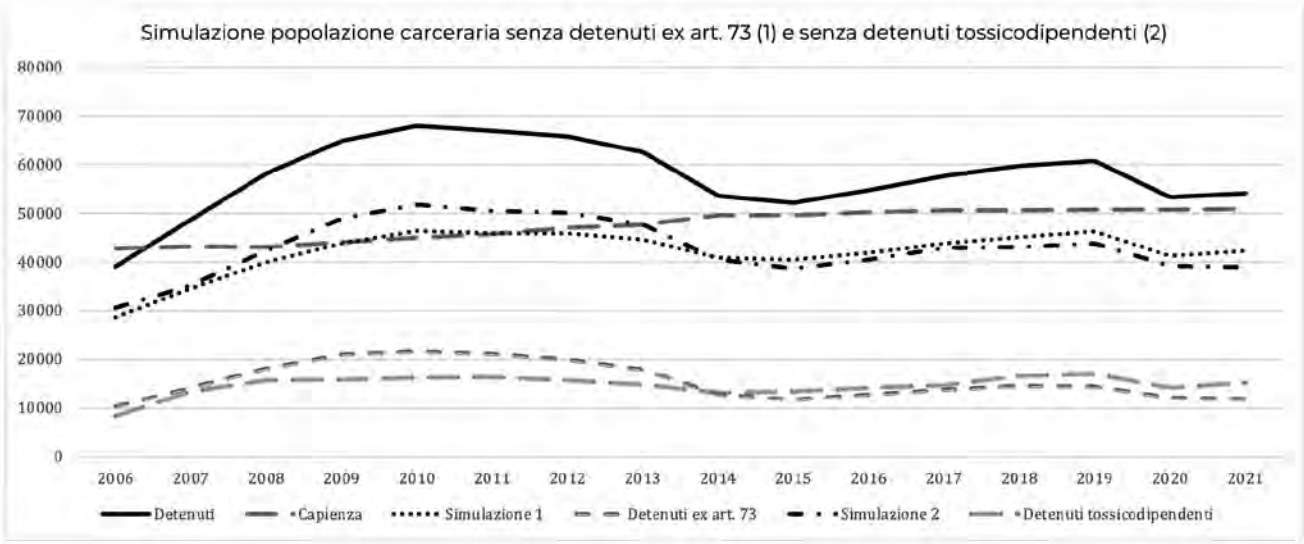
UN CARCERE SENZA DROGHE (SIMULAZIONE)

Dal 2007 al 2021, la popolazione carceraria ha sempre superato la capienza regolamentare degli istituti di pena. La costante dell'intero periodo analizzato è la centralità della proibizione nelle politiche penali: il grafico che segue ha lo scopo di illustrare, in maniera molto grossolana, quanto questa influisca sul tasso di affollamento carcerario.

Si parte dal 2006: a seguito dell'indulto, la popolazione carceraria è scesa da 59.523 detenuti (31.12.2005) a 39.005 (31.12.2006), con un tasso di affollamento pari a 91 (ossia 91 detenuti per 100 posti; l'anno prima era a 139). Ma il 2006, come abbiamo già ricordato, è anche l'anno dell'introduzione della Fini-Giovanardi, che eliminava la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere, inasprendo le pene relative a queste ultime; già nel 2007, dunque, il numero di detenuti è di nuovo superiore alla capienza regolamentare. La situazione precipita negli anni successivi, con un'impennata di ristretti ex art. 73; il picco massimo di affollamento carcerario si ha nel 2010, quando ogni 100 posti sono presenti 151 detenuti (di cui 48 per violazione dell'articolo 73).

Dopo la condanna CEDU per il caso Torreggiani (2013) e la dichiarazione d'incostituzionalità della Fini-Giovanardi (2014), la popolazione carceraria diminuisce fino ai 52.164 detenuti presenti al 31.12.2015 (tasso di affollamento: 105); da allora i numeri tornano a salire fino al 31 dicembre 2019 (60.769 detenuti, tasso di affollamento: 120). I numeri dell'ultimo biennio sono inevitabilmente calmierati dal Covid, che ha portato il tasso di affollamento al 31 dicembre 2020 a quota 105, poi salito a 106 l'anno successivo.

Fig. 1 Simulazione popolazione carceraria senza detenuti tossicodipendenti



Come si può vedere nel grafico, togliendo i detenuti ex art. 73, solo nel biennio 2010-2011 sarebbe stata superata la capienza regolamentare; non conteggiando invece i detenuti tossicodipendenti, il tasso di affollamento sarebbe stato superiore a 100 solo negli anni dal 2009 al 2012. Oggi i tassi d'affollamento sarebbero rispettivamente di 83 e di 77, più consoni sia per la gestione ordinaria dei penitenziari che per quella, straordinaria, di un'emergenza sanitaria.

Due precisazioni finali: nella prima simulazione sono stati scorporati solamente i detenuti ex art. 73, e non anche i detenuti ex artt. 73 e 74 né i detenuti ex art. 74, autori di crimini più gravi e quindi puniti più severamente. La seconda precisazione riguarda la capienza regolamentare: va anzitutto chiarito che essa non corrisponde alla capienza effettiva, che è sensibilmente inferiore in quanto alcuni dei posti calcolati non sono effettivamente disponibili. Il tasso d'affollamento effettivo è dunque sempre più alto di quello da noi misurato. Inoltre (e soprattutto) il calcolo del tasso medio corre il rischio di camuffare la reale entità del problema; la popolazione carceraria non è infatti distribuita omogeneamente, e se i numeri delle case di reclusione e degli isolamenti cautelari, disciplinari ed ex art. 41bis sono più bassi, quelli riguardanti le case circondariali e le sezioni di media sicurezza sono spesso ben oltre la soglia di tollerabilità.

LA SITUAZIONE NEI TRIBUNALI

Tabella 4. Persone con procedimenti penali pendenti per violazione artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12. Serie storica 2005-2021

Anno	art. 73	art. 74
2005	146.599	38.081
2006	158.361	39.373
2007	176.191	43.675
2008	180.610	44.562
2009	177.567	46.537
2010	178.472	46.287
2011	177.621	46.909
2012	181.574	48.598
2013	174.635	48.042
2014	174.715	43.961
2015	158.133	40.041
2016	161.159	40.035
2017	173.814	42.201
2018	178.819	43.355
2019	175.788	42.067
2020	189.707	45.467
2021	186.517	45.142

Fonte: Ministero della Giustizia. Dipartimento per gli affari di giustizia

Dopo il balzo del 2020 (+7,9% per gli articolo 73, +8,1% per gli articolo 74), probabilmente dovuto al blocco del sistema giustizia a seguito della pandemia, le persone con procedimenti penali pendenti al 31 dicembre 2021 fanno registrare un lieve calo: sono 186.517 quelle a processo per articolo 73 (-1,7%), 45.142 quelle per articolo 74 (-0,7%).

Da notare la corrispondenza inversa tra il decremento registrato nel biennio 2014-2015 e l'incremento registrato tra il 2006 e il 2007, a ridosso della prima applicazione della Fini-Giovanardi: è possibile ipotizzare che il più grave trattamento sanzionatorio della detenzione di cannabinoidi previsto dalla legge del 2006 tanto abbia influito sull'incremento delle persone sottoposte a procedimento penale tra il 2006 e il 2007 quanto la sua caducazione a opera della Corte costituzionale nel 2014 ha influito sulla riduzione dei soggetti sottoposti a procedimenti penali. Purtroppo l'effetto benefico della sentenza è stato presto vanificato da un nuovo trend in aumento che ha vissuto due piccole battute d'arresto solamente nel 2019 e nel 2021.

LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Dal 2006 al 2021 si è verificata una crescita costante delle misure alternative, con l'unica eccezione del 2020, che ha fatto registrare un dato leggermente inferiore rispetto all'anno precedente. In quindici anni si è passati da 3.592 sottoposti a misura alternativa (31 dicembre 2006) a 31.307 (31 dicembre 2021; +771,6%)[2]. Questo uso sempre più diffuso di misure alternative potrebbe sembrare una buona notizia, in quanto diversi studi indicano

2 Gli osservatori più attenti noteranno che i dati riportati nelle prime due righe del 2020 sono diversi rispetto a quelli segnalati l'anno scorso: gli affidati in prova dallo stato di libertà sono passati da 9.891 a 8.383; quelli dallo stato di detenzione da 6.732 a 3.254. I dati non erano sbagliati in sé, ma lo erano all'interno di questa tabella, dove nelle prime due righe abbiamo sempre fatto riferimento al solo l'affidamento in prova ordinario (art. 47, L.354/1975); l'anno scorso, invece, nelle prime due righe sono stati inseriti i totali, che comprendevano dunque le misure provvisorie, gli affidati tossicodipendenti, gli affetti da AIDS e i condannati militari, questi ultimi mai inseriti in tabella. L'errore, del quale mi scuso, è dovuto al fatto che nel 2020 (come già nel 2019) le tabelle dell'area penale esterna sono state oggetto di una riorganizzazione che mi ha tratto in inganno, almeno con riguardo alle prime due righe. Questo significa che, diversamente da quanto scritto lo scorso anno, gli affidamenti in prova dalla libertà sono diminuiti e non aumentati, il che è compatibile col fatto che, causa pandemia, i tribunali hanno subito un notevole rallentamento; sono diminuiti anche gli affidamenti dalla detenzione, e questo è più difficile da spiegare, perché se da un lato il rallentamento di cui sopra vale per tutti, dall'altro c'era l'esigenza di diminuire l'affollamento delle carceri.

una maggiore efficacia nell'abbattimento della recidiva rispetto alla detenzione. **Tabella 5. Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12 (2006-2021).**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021
Affidati in prova dallo stato di libertà	512	1.022	2.081	2.843	3.832	4.499	4.398	5.123	5.819	6.165	6.679	7.676	9.146	9.936	9.981	10.357
Affidati dallo stato di detenzione*	481	787	1.228	1.589	1.944	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561	2.719	3.171	3.671	3.747	6.732	3.350
Affidati in misura provvisoria**	**dalla libertà**								224	278	379	496	401	453	727	1.047
	dalla detenzione													414	880	956
Affidati tossico/ alcooldipendenti dallo stato di libertà	369	377	475	712	851	920	966	983	994	1.009	970	894	1.002	1.027	836	865
Affidati tossico/ alcooldipendenti dallo stato di detenzione	242	380	718	1.119	1.515	1.817	1.811	1.918	1.902	1.618	1.519	1.661	1.862	2.054	1.784	1.811
Affidati tossico/ alcooldipendenti in misura provvisoria**	**dalla libertà**					322	373	427	363	426	502	591	490	29	29	38
	dalla detenzione													465	755	841
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà						2	-	2	6	3	4	2	3	4	4	4
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione						44	36	51	31	36	39	44	33	50	59	55
Totale affidamenti in prova***	1.604	2.566	4.502	6.263	8.142	9.952	9.989	11.109	12.011	12.096	12.811	14.535	16.608	18.130	16.713	19.324
Totale semiliberi	630	696	771	837	886	916	858	845	745	698	756	850	867	1.040	748	812
Totale detenuti al domicilio	1.358	1.431	2.257	3.232	5.219	8.371	9.139	10.173	9.453	9.491	9.857	10.487	10.552	10.429	11.562	11.171
TOTALE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE	**3.592**	**4.693**	**7.530**	**10.332**	**14.247**	**19.599**	**19.986**	**22.127**	**22.209**	**22.285**	**23.424**	**25.872**	**28.027**	**29.599**	**29.023**	**31.307**

Fonte: Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna.
** Gli affidati dallo stato di detenzione comprendono gli affidati in detenzione domiciliare e agli arresti domiciliari.*
*** Fino al 2018, nelle tabelle ministeriali non è presente, per le misure provvisorie, la distinzione tra affidati dalla libertà e affidati dalla detenzione.*
**** Poiché non presenti in tabella, nel totale non sono conteggiati gli affidamenti in prova per i condannati militari.*

Va tuttavia considerato che l'aumento delle misure alternative non è stato accompagnato da una altrettanto sensibile diminuzione della popolazione carceraria; questo fatto potrebbe essere interpretato come uno snaturamento di tali misure, che da alternative alla detenzione sarebbero diventate alternative alla libertà. Si invererebbe dunque quanto teorizzato nel 1979 da Stanley Cohen, secondo il quale, in un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale, gli strumenti di diversion e quelli di probation finirebbero per ampliare l'area del controllo piuttosto che limitare quello coattivo-penitenziario (net-widening e mesh-thinning).

Nel giro di un anno si è registrato un deciso aumento degli affidamenti in prova totali (da 16.711 a 19.324; +15,6%), in particolare degli affidamenti in prova ordinari dallo stato di libertà (+23,5%). C'è un altro dato che salta all'occhio, già sottolineato lo scorso anno: se per l'affidamento ordinario circa tre su quattro non passano dal carcere (sono cioè affidati in prova dallo stato di libertà), la proporzione è ben diversa per gli affidati alcoldipendenti e tossicodipendenti. Di questi, la maggior parte assaggia il carcere prima di poter accedere alla misura alternativa dell'affidamento in prova: conteggiando sia le misure ordinarie che provvisorie, gli affidati tossicodipendenti e alcoldipendenti provenienti dalla detenzione (in istituto o domiciliare) sono 2.652 su un totale di 3.555, il 74,6%. Per quanto a lungo ancora si farà finta di non accorgersi di questa contraddizione? Già nel 2015, nel documento conclusivo del Tavolo 4 (Minorità sociale, vulnerabilità, dipendenze) degli Stati generali dell'esecuzione penale, si leggeva che:

Tossicodipendenza e carcere non si coniugano. […] Paradossalmente, però, il sistema è congegnato in modo tale che il carcere intercetta un numero rilevante di persone tossicodipendenti che non hanno mai avuto accesso ai servizi. […] Il carcere come realtà fattuale ha effetti negativi sui soggetti con 'minorità sociale' o con organizzazioni patologiche, come le dipendenze. Vanno quindi implementate e valorizzate alternative ad esso. Deve essere differenziato il percorso protettivo della salute e riabilitativo, che assume carattere di priorità e di prevalenza, da quello carcerario.

Cosa stiamo aspettando?

Al 31 dicembre 2021 erano 597 i soggetti in carico per lavori di pubblica utilità per violazione del DPR 309/90, contro i 701 dell'anno prima (-104; -14,8%). In leggero aumento invece i soggetti in carico per LPU per violazione del codice della strada: a fine 2020 erano 8.073, un anno dopo 8.185 (+112; +1,4%).

Tabella 5. Soggetti in carico per Lavori di Pubblica Utilità al 31 dicembre 2021

	Maschi	*Femmine*	*Totale*
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	531	66	**597**
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	7.280	905	**8.185**
Totale	**7.811**	**971**	**8.782**

La L. 134/2021, la prima delle due leggi delega che danno vita alla cosiddetta Riforma Cartabia, ha rivisto il sistema sanzionatorio, prevedendo che con il decreto penale di condanna la pena detentiva inferiore a tre anni possa essere sostituita, oltre che con la pena pecuniaria, con la semilibertà, la detenzione domiciliare o il lavoro di pubblica utilità (art. 1, c. 17, lett. e), il cui esito positivo, se accompagnato dal risarcimento del danno e dall'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, può comportare l'estinzione del reato (art. 1, c. 17, lett. i).

Trattasi di una novità molto interessante, della quale andrà però verificata la concreta attuazione: come evidenziato da Andrea Natale in La cd. "riforma Cartabia" e la giustizia penale (in Questione Giustizia, 4, 2021), infatti, nel 2020 gli UEPE hanno avuto in carico oltre 100mila soggetti, e «difficilmente l'attuale dotazione organica degli UEPE potrà fronteggiare con la necessaria incisività e tempestività» una mole di lavoro che pare destinata ad aumentare sensibilmente. Vedremo il prossimo anno se i dati confermeranno l'attesa crescita dei soggetti in esecuzione penale esterna (e magari il calo dei detenuti presenti) e se il Ministero della Giustizia avrà provveduto ad adeguare gli organici alle nuove esigenze.

LA REPRESSIONE DEL CONSUMO DI SOSTANZE ILLEGALI

La tabella 6 è dedicata alle segnalazioni ex art. 75 ovvero al possesso di sostanze stupefacenti per uso personale, una condotta che non ha rilevanza penale ma è soggetta a sanzioni di tipo amministrativo a discrezione dell'autorità prefettizia. Queste sanzioni, la cui applicazione è molto diversa a seconda della prefettura di competenze, sono 4: il ritiro - per un periodo che varia a seconda del tipo di sostanza consumata[3] - della patente, del passaporto (o comunque di qualunque documento valido per l'espatrio), del porto d'armi e per gli stranieri del permesso di soggiorno per motivi di turismo.

Tab. 6 - Segnalazioni ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere, età, provvedimento adottato. Serie storiche 2007-2021

Anno	Persone segnalate				Totale segnalazioni	Totale colloqui	Art. 121	formale invito	richiesta programma terapeutico	archiviazione.	Sanzioni amministrative		
	maschi	femmine	totale	di cui minori							totale	con colloquio	senza colloquio
2007	44.866	3.066	47.932	3.729	47.932	31.578		18.815	3.008	4.808	11.850	9.115	2.735
2008	43.943	3.150	47.093	3.665	47.093	36.038		22.255	1.646	3.285	15.504	11.762	3.742
2009	36.041	2.582	38.623	3.058	38.623	30.116		30.116	903	2.690	17.266	10.860	6.406
2010	30.369	2.206	32.575	2.629	32.575	27.166		15.967	518	2.211	16.154	10.591	5.563
2011	31.752	2.212	33.964	2.778	33.964	26.619		15.192	418	1.589	16.743	10.962	5.781
2012	37.951	2.505	40.456	3.537	42.037	29.011		16.815	393	1.691	17.839	11.773	6.066
2013	36.414	2.686	39.100	3.876	40.526	27.591		16.170	241	1.359	16.708	11.167	5.541
2014	29.069	2.203	31.272	3.604	32.450	14.051		14.162	107	712	14.051	9.448	4.603
2015	25.730	1.988	27.718	1.125	32.478	21.133		12.326	151	861	13.509	8.650	4.859
2016	30.324	2.363	32.687	3.793	36.795	21.384		13.455	122	1.227	13.157	7.805	5.352
2017	35.860	2.753	38.613	4.493	40.524	26.128	5.973	17.331	86	1.381	15.581	8.710	6.871
2018	36.418	2.860	39.278	4.437	41.054	26.984	5.937	18.582	82	2.124	15.126	8.320	6.806
2019	38.806	2.938	41.744	4.392	43.793	21.402	5.999	13.474	202	1.406	14.322	8.535	5.787
2020	28.818	2.198	31.016	2.902	32.879	15.388	4.144	10.460	94	547	8.587	4.834	3.753
2021	28.092	2.074	30.166	2.643	31.914	20.215	4.309	13.238	193	611	12.329	6.783	5.546

Fonte: : Ministero dell'Interno. Ufficio Documentazione Generale - SSAI

Le segnalazioni ex articolo 75 restano più o meno stabili rispetto al 2020 (-2,7%), quando il Covid aveva comportato un crollo tanto delle stesse (-10.914; -24,9%) che delle persone segnalate (-10.728; -25,7%).

Se il 2019 aveva fatto registrare il dato più alto degli ultimi dodici anni per entrambe le voci, nel 2021 si è toccato il minimo storico di segnalazioni degli ultimi quindici anni, mentre per quanto concerne le persone soltanto nel 2015 ne sono state segnalate meno.

Le sanzioni amministrative irrogate sono state 12.329, in aumento del 43,6% rispetto al 2020, in cui si era però verificato un crollo: il dato sta dunque tornando in linea con quello degli anni precedenti.

Crescono significativamente le richieste di programma terapeutico (+105,3%), ma restiamo lontanissimi dalle 3.008 del 2007; rispetto ad allora, il calo è del 93,6%. Se la finalità della segnalazione al prefetto, oltre quella di applicare la sanzione amministrativa, è quella di prevenire l'uso da parte di coloro che non sono assuntori di droga, azzerare o ridurre l'uso da parte di quanti sono abituali consumatori e favorire il recupero di consumatori abituali o problematici, non si può parlare che di fallimento.

Va infine menzionata la segnalazione ex art. 121 del DPR 309/90, che prevede che l'autorità giudiziaria o il prefetto nel corso del procedimento, quando vengano a conoscenza di persone che facciano uso di sostanze

3 L'art. 75 prevede che la persona che detiene illecitamente sostanza illegali per uso personale sia soggetta a una o più delle 4 sanzioni per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III (Eroina, Cocaina, Amfetamine, MDMA etc), e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV (cannabis, benzodiazepine etc)

stupefacenti e psicotrope, debbano farne segnalazione al Ser.D competente, che provvede a convocare la persona in questione per proporre e definire un programma terapeutico e socio-riabilitativo. Nonostante numeri più corposi di quelli relativi alle richieste di programma terapeutico, l'articolo 121 si configura come strumento residuale, in quanto l'adesione al programma terapeutico e, prima ancora, al colloquio presso il Ser.D è a discrezione del segnalato.

Tab. 7 - Persone segnalate per art. 75, per sesso e sostanza. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021

Sostanza	Maschi		Femmine		Totale			Segnalazioni	
	Segnalati	Minori	Segnalati	Minori	Segnalati	Minori	%	1	> 1
Eroina	1.385	4	212	1	1.597	5	4,9%	1.302	295
Oppiacei	138	0	21	0	159	0	0,5%	146	13
Cocaina	6.090	25	488	2	6.578	27	20,2%	5.866	712
Ecstasy e analoghi	39	5	7	0	46	5	0,1%	41	5
Cannabis e sostanze analoghe	22.216	2.465	1.459	227	23.675	2.692	72,8%	21.423	2.252
Altre sostanze illegali	144	0	22	1	166	1	0,5%	151	15
Nuove sostanze non tabellate	278	18	15	0	293	18	0,9%	271	22
TOTALE	**30.290**	**2.517**	**2.224**	**231**	**32.514**	**2.748**	**100%**	**29.200**	**3.314**

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie – Direzione Centrale per le Risorse Umane – Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione

Come ogni anno, quasi tre quarti delle persone segnalate ai sensi dell'articolo 75 del DPR 309/90 devono la segnalazione al consumo di cannabinoidi: ben 23.675 su 32.514[4] (72,8%). La seconda sostanza per numero di persone segnalate è la cocaina (20,2%, una su cinque); segue con un notevole distacco l'eroina (4,9%, una persona ogni venti).

Molto evidente la disparità nelle segnalazioni per consumo personale tra maschi e femmine, che inizia già tra i minorenni. Nel complesso sono maschi il 93,2% delle persone segnalate (il 91,6% dei minorenni).

4 Per quanto riguarda la cifra totale, qualcuno potrà notare la discrasia rispetto a quella riportata nella Tabella 6. Il totale effettivo delle persone segnalate è quello della suddetta tabella; i dati non coincidono perché, qualora una persona sia segnalata ex art. 75 per consumo di più di una sostanza, nella Tabella 7 risulta più volte (+1 per ogni sostanza).

Tab. 8 - Segnalazioni ex art. 75 dall'11.7.1990 al 31.12.2019, per sesso e sostanza.

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
Eroina	134.339	15.540	149.879	11,42%
Metadone	4.706	679	5.385	0,41%
Morfina	527	69	596	0,05%
Altri oppiacei	4.044	371	4.415	0,37%
Cocaina	131.096	9.205	140.301	10,69%
Crack	1.869	151	2.020	0,15%
Anfetamine	2.060	256	2.316	0,18%
Ecstasy ed analoghi	6.691	650	7.323	0,56%
Altri stimolanti	113	16	129	0,01%
Barbiturici	35	1	36	0,003%
Benzodiazepine	574	63	637	0,05%
Altri ipnotici e sedativi	190	20	210	0,02%
LSD	589	65	654	0,05%
Altri allucinogeni	364	52	416	0,03%
Inalanti volatili	805	67	872	0,07%
Cannabinoidi	906.118	55.433	961.551	73,28%
Altre sostanze illegali	33.709	2.731	36.440	2,78%
TOTALE	1.226.811	85.369	1.312.180	100%

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie – Direzione Centrale delle Risorse Umane – Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione

Purtroppo non siamo riusciti a ottenere le tabelle delle segnalazioni ex art. 75 per sesso e sostanza consumata relative agli anni 2020 e 2021, dunque il nostro calcolo del totale delle segnalazioni dall'introduzione del DPR 309/1990 si interrompe al 31 dicembre 2019.

Il trend quasi trentennale è comunque inequivocabile, e trova conferma anche nei dati dell'ultimo anno relativi alle persone segnalate: quasi tre segnalazioni su quattro sono per uso di cannabinoidi. Considerata la media di oltre 20mila segnalazioni all'anno relative a queste sostanze, **possiamo stimare che da luglio del 1990 a dicembre 2021 sia stata sfondata quota 1.000.000 di segnalazioni per cannabinoidi su un totale, sempre stimato, di circa un milione 375mila segnalazioni.** Che sia desiderato o meno, l'accanimento sulle droghe leggere nell'ambito della war on drugs è lampante.

Nel trend storico, i cannabinoidi sono seguiti dall'eroina (149.879 segnalazioni, il 11,42%) e dalla cocaina (140.301; 10,69%). Da notare che negli ultimi anni la cocaina ha fatto registrare un numero di persone segnalate di gran lunga superiore all'eroina. Non fa eccezione il 2021 (Tabella 7). Se il ritmo resterà tale, e non c'è ragione di credere che non sarà così, la cocaina potrebbe essere in procinto di scavalcare, o aver già scavalcato, l'eroina come seconda sostanza per numero di segnalazioni dall'introduzione del DPR 309/90 a oggi (oltre 150mila).

Foto di Viktor Bystrov da Unsplash

SE GUIDASSERO SOLO GLI ASTEMI?

Hassan Bassi

Con sentenza n. 51 del 2 marzo 2022 la Corte costituzionale ha inspiegabilmente dichiarato inammissibile il quesito referendario che intervenendo sul Dpr 309 del 1990 che avrebbe permesso, fra le altre, ai cittadini italiani di esprimersi sulla cancellazione della più diffusa sanzione amministrativa comminata per l'uso personale di qualsiasi sostanza stupefacente o psicotropa, ovvero quella prevista dall'art. 75, comma 1, lettera a, che sospende la patente di guida e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori per l'uso personale. La norma è assonante con la previsione dell'art 187 del Codice della Strada che punisce che si pone alla guida in stato di alterazione psicofisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope, ma non ne condivide alcun legame logico o conseguente.

Come in questi anni abbiamo provato a mostrare[1], sulla base dei dati forniti dalle forze di polizia o pubblicati sui siti ufficiali di istituzioni ed enti pubblici, il fenomeno di guidatori che si pongono alla guida in stato di alterazione psicofisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è molto limitato nei numeri e quasi irrilevante nel caso di incidenti stradali. Il che secondo noi dimostra, scardinando infondate giustificazioni legate alla sicurezza della salute per sé e per gli altri, quanto le previsioni di sospensione della patente dell'art. 75 del 309/90 siano solo dettate da una volontà vessatoria ed oppressiva per una parte significativa della popolazione, che a volte è anche fatta da persone più fragili di altre. Il ritiro della patente e le procedure infinite per riacquisirla, fra analisi, colloqui e sanzioni monetarie, sono infatti causa di un pesante

1Vedi nelle precedenti edizioni del Libro Bianco gli interventi di Hassan Bassi

peggioramento della qualità della vita di migliaia di persone ogni anno. Causa di una evidente limitazione alla libertà di movimento (aggravata nel caso in cui alla sospensione della patente si aggiunga la sospensione del passaporto), può diventare una vera tragedia quando la sospensione causa la perdita del lavoro e quindi del reddito di sostentamento (vedi il caso di lavori che prevedono l'uso della patente, anche in relazione ai più giovani, a cui il mondo del lavoro offre come prima attività soprattutto la possibilità di "consegnare pizze con il motorino")[2].

È chiaro quindi che l'impellente necessità di depenalizzare completamente le condotte legate all'uso personale di sostanze stupefacenti, abrogando il prima possibile le norme contenute nell'art 75 del 309/90, non possa essere limitata da strumentali riferimenti al fenomeno della guida in condizioni psicofisiche alterate; sia perché questo è un fenomeno limitatissimo e di impatto quasi insignificante nell'ambito dell'incidentalità stradale (senza voler sminuire la gravità legata anche al singolo piccolo incidente con lesioni), sia perché le due cose non possono viaggiare insieme. Se così fosse infatti, con coerenza, sarebbe da sospendersi la patente a chiunque consumi alcol perché si presume che prima o poi si metterà alla guida in condizioni di alterazione fuori norma. Di certo avremmo risolto il problema del traffico veicolare, lasciando liberi di guidare solo gli astemi.

Su questo è bene ricordare che l'applicazione della sanzione del Codice della Strada, art 187, è possibile solo a fronte di una effettiva alterazione dei comportamenti del conducente causata dall'uso di sostanze[3],non è sufficiente la positività ai test rilevatori dell'uso di sostanze. Ed anche che il Consiglio di Stato (II Sezione, 26 agosto 2019, n. 5868) ha sentenziato che non ha ragione la Prefettura che segnala alla motorizzazione civile coloro che sono stati trovati in possesso di sostanze stupefacenti per uso personale (art.75 -309/90) per una revisione della patente (art 128 del Codice della Strada), perché non è il fatto di essere un consumatore che rende inaffidabile e incapace di guidare, ma il porsi alla guida in stato di alterazione effettiva. L'art.75 della 309/90 è evidentemente una norma solo afflittiva imposta ai consumatori di sostanze stupefacenti, applicata direttamente dal Prefetto con tutti i limiti di garanzia tipici di una sanzione amministrativa nel attuale ordinamento, senza alcun bene pubblico da proteggere.

LE SANZIONI

La reperibilità dei dati aggiornati relativi alle sanzioni comminate per art. 187 del Codice della Strada risulta spesso più complessa di quanto potrebbe sembrare. I dati sono infatti pubblicati in tempi diversi da enti diversi (Istat, Ministero dell'interno, Polizia Stradale, Carabinieri, Ministero della Salute) e a volte non risultano congruenti.

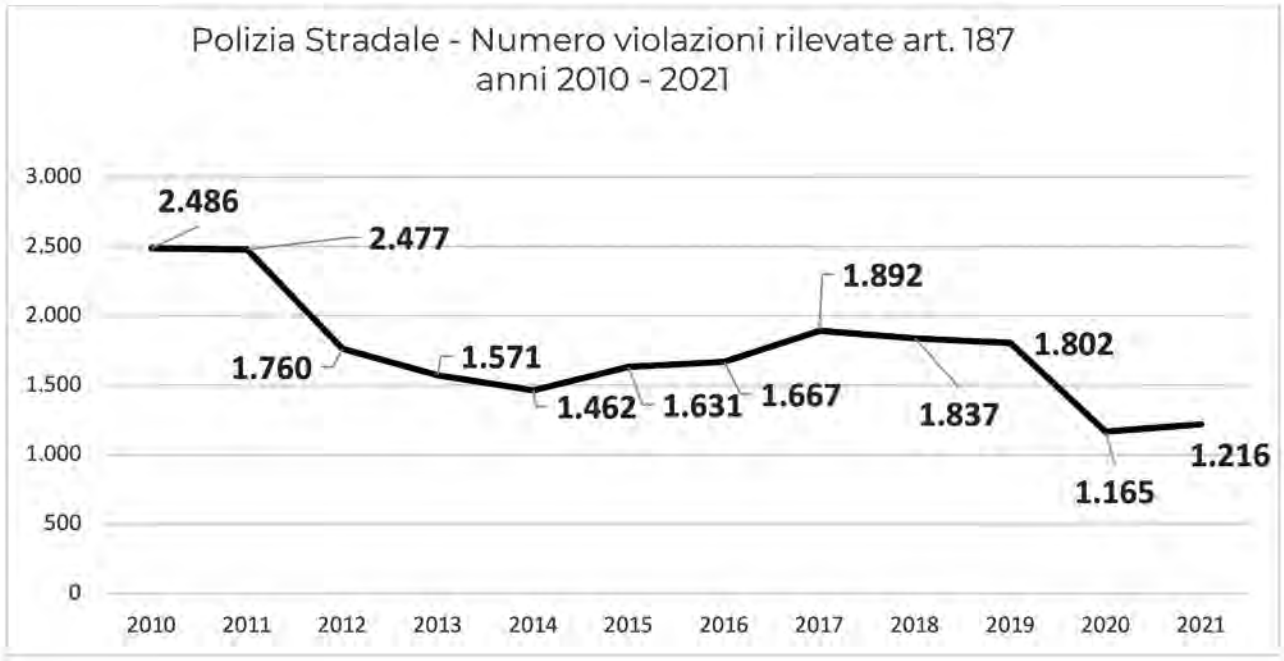
Per l'anno 2021 non risultano ancora pubblicati i dati complessivi dall'Istat, e quelli relativi al Progetto "Strade sicure 2020-2021" nato dall'accordo fra il Dipartimento Politiche Antidroga e la Direzione Centrale Per La Polizia Stradale, che prevede fra i vari obiettivi l' "impiego, nelle attività di controllo della Polizia di Stato su strada, di laboratori mobili per l'effettuazione degli esami di secondo livello, aventi valore legale sui campioni salivari prelevati ai conducenti di veicoli sottoposti a test antidroga, riducendo i tempi degli accertamenti, nel rispetto del quadro normativo esistente e delle garanzie difensive previste dal nostro ordinamento". Il progetto che segue e va in continuità Accordo Interistituzionale del 28 dicembre 2016 che coinvolgeva le Forze dell'Ordine in controlli sperimentali con utilizzo di test salivari con precursori per rilevare la positività all'uso di sostanze stupefacenti, ed ha avuto un periodo di sospensione causa Covid.

Superato il periodo dei numerosi lockdown del 2020 a causa della pandemia Covid-19, che hanno impattato notevolmente sul traffico veicolare privato e per motivi professionali, nel 2021 sono tornati a salire i numeri forniti dalla Polizia Stradale relativi alle infrazioni dell'art 187, anche se si mantengono decisamente sotto i picchi del 2017-2018 (riportiamo la serie storica dal 2010 al 2021):

2 Su questo numerose le testimonianze reperibili in rete, fra le altre si veda esperienza di L.F riferita durante l'evento on line promosso da Forum Droghe: "Droghe. Le sanzioni amministrative": https://www.facebook.com/forumdroghe/videos/278793460653247

3 Vedi i numerosi interventi di Giorgio Bignami nei Libro Bianco, edizione 2017 e precedenti, ed in ultimo alla sentenza Cass. pen. Sez. IV 20 marzo 2019, n. 12409

Fig. 1 Numero di violazioni dell'art. 187 del CdS rilevate dalla Polizia Stradale (Serie Storica)



Fonte: Istat e Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato, Ministero dell'interno. Ufficio Documentazione Generale – SSAI – rielaborazione Forum Droghe

Le violazioni dell'art. 187 sanzionate dalla Polizia Stradale hanno riguardato per la maggior parte conducenti con età superiore ai 33 anni (663), e sono state rilevate principalmente fra le ore 15 e le 22 della sera (439), invertendo un trend che vedeva il numero maggiore di sanzioni nel periodo notturno (dalle 22 alle 7 - periodo di maggiori controlli sulle strade con uso di precursori per rilevare l'assunzione di sostanze stupefacenti):

Tab. 1 Violazioni art 187 per fascia d'età e orario (Serie storica 2013-2021)

Anno	Numero violazioni art. 187	Suddivisone per classi di età – anni				Suddivisione per fascia oraria		
		0-17	18-24	25-32	Oltre 33	22,00-06,59	07,00-14,59	15,00-21,59
Anno 2013	1571	21	404	456	690	682	525	364
Anno 2014	1462	12	362	425	663	626	377	459
Anno 2015	1.625	18	439	462	706	783	487	355
Anno 2016	1.667	11	386	465	805	781	413	473
Anno 2017	1.892	11	477	534	870	998	371	523
Anno 2018	1.837	20	447	502	868	952	457	428
Anno 2019	1.802	18	429	486	869	866	434	502
Anno 2020	1.165	10	258	271	626	473	297	395
Anno 2021	1.216	10	256	287	663	418	359	439

Fonte: Istat e Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato

GLI INCIDENTI

Sono disponibili anche le violazioni accertate dalla Polizia Stradale a seguito di incidente degli ultimi 5 anni, nello schema sottostante sono riportati anche i numeri riferiti a coloro che si sono rifiutati di sottoporsi ai test (fattispecie prevista CDS art. 187 c. 8), e i dati dei sanzionati per entrambi gli articoli 186 (tasso alcolemico sopra i limiti) e 187 le percentuali di incidenti ove è stata rilevata la violazione del 187.

Tab. 2 Violazioni accertate a seguito incidenti dalla Polizia Stradale (2016-2021)

Anno	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
Totale Incidenti Rilevati Polizia Stradale	61.636		59.096		58.892		57.045		40.512		49.223	
Articolo CDS contestato	187	187+186	187	187+186	187	187+186	187	187+186	187	187+186	187	187+186
Totale violazioni a seguito di incidente	553	197	553	175	505	167	519	161	401	123	419	162
Violazioni per rifiuto	20	74	11	66	23	50	25	56	16	50	33	55
Totale violazioni 187 e 187 +186	750		728		672		680		524		581	
% violazioni per numero incidenti (escluso rifiuto)	1,22%		1,23%		1,14%		1,19%		1,29%		1,18	

Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato – rielaborazione Forum Droghe

Gli incidenti con lesioni rilevati nel 2020 e 2021 dalla Polizia Stradale, secondo quanto pubblicato dal Bilancio Polizia Stradale annuale, uno dei primi report annuali disponibili anche on line[4], sono stati rispettivamente 20.676 e 26.022, e quelli in cui è stato comminata la sanzione relativa all'art. 187 sono stati 350 e 375. Da notare che il dato totale delle sanzioni ai sensi dell'art 187 nel bilancio pubblicato on line è indicato come 798 per il 2021 invece che 581 come comunicatoci dal Ministero; il che porterebbe la percentuale di incidenti con contestazione art 187 all'1,62%, un valore percentuale comunque molto piccolo):

Tab. 3 Incidenti con lesioni e contestazioni art. 187 Polizia Stradale (2020-2021)

Anno	2020	2021
Incidenti con lesioni **(da Bilancio annuale Polizia Stradale)**	20.676	26.022
ART 187 incidenti lesioni	350	375
Percentuale	1,69%	1,44%

Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato; sito www.poliziadistato.it; www.interno.gov.it – rielaborazione Forum Droghe

Di seguito invece riportiamo i dati forniti dal Ministero dell'Interno estratte dalla banca dati SDI (sistema di indagine) in cui confluiscono notizie di reato e informazioni dalle polizie e prefetture. I dati forniti che dovrebbero quindi essere omnicomprensivi, sono riassunti nella tabella sottostante:

Tab. 4 Reati contestati per violazione art. 187 CdS (2021)

Descrizione reato	2021
	Reati commessi
Guida in stato d'alterazione psico-fisica sostanze stupefacenti con incidente – come da art 187 c.1-bis	2.187
Guida in stato di alterazione psico-fisica per sostanze stupefacenti/psicotrope – art 187	1.777
Rifiuto di accertamento dello stato di alterazione psico-fisica nella guida	2.293

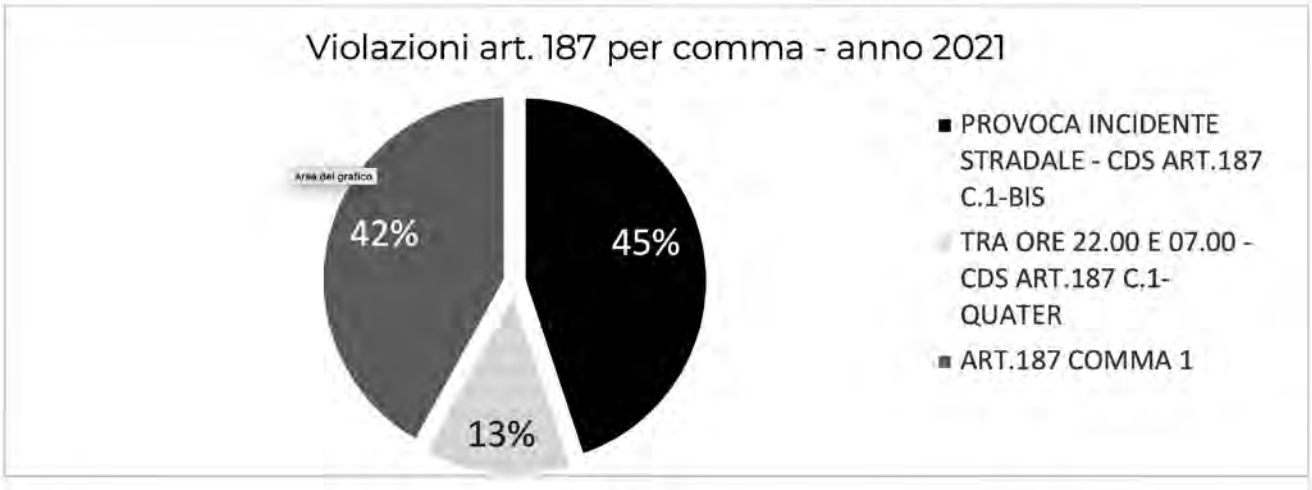
Fonte: Ministero dell'Interno - Dati di fonte SDI/SSD, non consolidati per il 2021 e quindi suscettibili di variazione

4 https://www.interno.gov.it/it/notizie/bilancio-dellattivita-polizia-stradale-nel-2021

I dati del totale degli incidenti 2021 non sono ancora disponibili, l'Istat ha pubblicato però un report di previsione a partire dai numeri raccolti nei primi 6 mesi dell'anno, periodo nel quale si sono registrati oltre 65.000 incidenti con un incremento mensile costante a partire da marzo in poi. A partire dai dati precedenti riportati in tabella 4 risulta evidente la marginalità delle condotte di infrazione dell'art. 187, e quindi della guida in stato alterato da sostanze stupefacenti, rispetto ad altre possibili cause di incidente. Anche perchè, pur contestata la positività ai test antidroga, quest'ultima non definisce di per sè lo stato di alterazione alla guida, come la recente letteratura scientifica riporta, in particolare per quelle sostanze, come la cannabis, i cui metaboliti restano anche per settimane in circolo nel corpo umano.

I dati forniti da Ministero permettono anche la possibilità di confrontare i diversi commi dell'art 187, fra cui il quater che individua i reati contestati fra le 22 e le 7 del mattino, di seguito una rappresentazione grafica delle percentuali relati, in cui si evidenzia che solo il 13% dei reati sono contestati nel periodo notturno

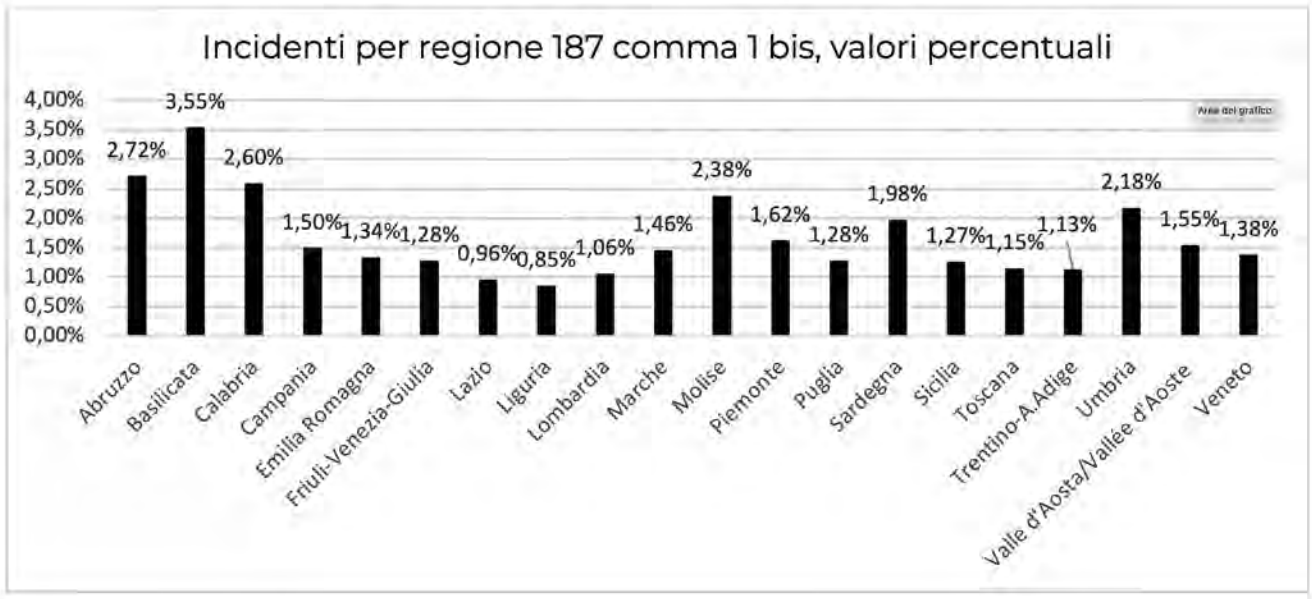
Fig. 2 Violazioni dell'art. 187 del CdS per comma (2021)



Fonte: Ministero dell'Interno - Dati di fonte SDI/SSD, non consolidati per il 2021 e quindi suscettibili di variazione

In attesa dei dati sul numero di incidenti per regione nel 2021, è possibile confrontare i dati 2020 con il numero di contestazioni per art.187, riportiamo le percentuali ottenute dal confronto fra numero di incidenti e contestazione art 187 comma 1 bis, nel grafico qua sotto:

Fig. 3 Reati di stato alterato con incidente (art. 187 c 1 bis) sul totale incidenti per regione (2020)



Fonte: Ministero dell'Interno - Dati di fonte SDI/SSD – Istat – rielaborazione Forum Droghe

Si tratta di percentuali sempre molto basse, da un minimo dello 0,85% ad un massimo del 3,55%, anche se spiccano quelle relative ad Abruzzo, Basilicata e Calabria, sopra il 2,50%, mentre Liguria e Lazio sono sotto l'1%. La media nazionale nel 2020 risulta essere dell'1,66%.

Foto di Alex Kotliarskyi da Unsplash

DROGHE E LAVORO: SPARITI I DATI, RESTA LO STIGMA

Denise Amerini
CGIL nazionale - Area stato sociale e diritti - Responsabile dipendenze e carcere

L'ultima relazione al Parlamento non riporta, come ormai avviene da molti anni, nessun dato sull'utilizzo di sostanze stupefacenti fra i lavoratori attivi, nessun dato rispetto ai test previsti nei luoghi di lavoro dalla vigente normativa. Vero è che lo scorso anno è stato ancora attraversato in maniera pesante dall'emergenza Covid, che a questa sono seguiti problemi importanti da affrontare nel mondo del lavoro, basta pensare alle chiusure di molte attività produttive. Ma sono ormai molti anni che non si hanno dati al riguardo, nonostante la narrazione che riemerge prepotente ogni qualvolta succede un qualcosa che si vuole, sempre strumentalmente, legare al consumo di sostanze: non torno su come sono stati descritti gli accadimenti che hanno riguardato, ad esempio, i vigili del fuoco di Ivrea, su cui già ci siamo soffermati lo scorso anno.

Il dato su cui riflettere è che, nonostante si continui a parlare sempre più di droghe con lo stesso linguaggio, che fa di ogni persona che consuma una

NELLE ULTIME RELAZIONI SONO SPARITI I DATI SUI TEST AI LAVORATORI. GLI ULTIMI RISALGONO AL 2015, E RIVELANO L'INUTILITÀ DI UNA PRATICA CHE PRODUCE STIGMA

persona quantomeno problematica, per sé stessa e per la società, e nonostante le pulsioni che portano a rivendicare l'espulsione di ogni forma di consumo dai comportamenti individuali, ormai da molti anni di test ai lavoratori nelle relazioni al Parlamento non si ha nessuna traccia. Nonostante anche il grande rilievo che la politica ha dato, a suo tempo, alla normativa che introduceva l'obbligo di test per categorie particolari di lavoratori.

L'ultima relazione che ha un capitolo espressamente dedicato agli "accertamenti lavorativi, e che riporta dati sugli accertamenti sanitari di assenza di tossicodipendenze e di assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope negli ambienti di lavoro"

è quella del 2015: i dati, che sono quelli aggregati nel portale INAIL, sono riferiti al 2013. Questi dati ci parlano di una profonda disomogeneità fra le regioni nel numero dei lavoratori sottoposti a controllo, con numeri inferiori, anche in maniera significativa, alle 50mila unità in 15 regioni su 20. La relazione stessa ci dice, poi, che i controlli sono articolati in due fasi: il test di screening - nella prima fase - che "presenta un basso livello di affidabilità in caso di esito positivo". E a chi risulta positivo - nella seconda - viene somministrato un test di conferma "ad alto valore predittivo". La percentuale di risultati positivi al test di conferma è inferiore al 3 per mille in 14 regioni, per 4 è intorno al 4 per mille e il valore più alto è in una regione dove raggiunge il 7 per mille.

Questi dati sono in linea con i precedenti: non solo sono pochi i test eseguiti, non solo le percentuali di positività, anche al test di controllo, sono molto basse, ma, soprattutto, dalla stragrande maggioranza dei test eseguiti risulta che la sostanza più usata è la cannabis, o suoi derivati. In più, risulta che la maggioranza delle persone sottoposte a test ha un consumo del tutto occasionale.

Dal 2015 ad oggi non troviamo più nessun riferimento al tema, nessun dato nelle relazioni al Parlamento.

Questo ci consente di provare ad avanzare alcune riflessioni.

La prima è che l'esecuzione di test ai lavoratori, a maggior ragione se condotta davvero a tappeto, ha dei costi molto alti per le aziende, e davvero scarsi ritorni in termini concreti di tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, visto che quello che si evidenzia è un consumo assolutamente non problematico. Rischia davvero di configurarsi, come più volte abbiamo sottolineato, come una caccia alle streghe che si inserisce a pieno titolo nella fallimentare *war on drugs* che, in questi 30 anni, ha provocato molti più danni che risultati prodotti, anche in termini di prevenzione. Non è un caso che fra i principi ispiratori della norma ci sia il fatto che "le procedure devono essere finalizzate ad escludere o identificare la condizione di tossicodipendenza, ma anche l'assunzione (…) sia essa occasionale, periodica o costante".

Probabilmente, alle stesse aziende interessa poco ragionare di salute e sicurezza sul lavoro in questi termini, vista la scarsa affidabilità ed il costo dei test, viste le ricadute in termini anche di organizzazione del lavoro, a fronte di comportamenti del tutto non problematici. Non è un caso che quando fu chiesto un tavolo per rivedere le norme, in particolare l'accordo del 2017, poi non se ne fece nulla perché anche la stessa Confindustria non condivideva gli emendamenti (addirittura peggiorativi) proposti da molte regioni.

La CGIL si è sempre espressa in maniera critica sulla normativa che riguarda l'esecuzione di test antidroga ai lavoratori: ovviamente, non è messa in discussione la imprescindibile necessità di tutelare la sicurezza sul lavoro di tutti i lavoratori, e di chi usufruisce dei servizi che questi garantiscono, ma l'idoneità alla mansione deve essere verificata rispetto all'effettivo svolgimento dell'attività, non può interferire con la vita privata e l'autodeterminazione delle persone, con il loro diritto alla privacy.

Ma una riflessione ancora più puntuale merita il fatto che, alla fine, operazioni come queste hanno ben poco a che fare con la prevenzione di comportamenti a rischio: c'è bisogno di pensare azioni che rispondano alle effettive necessità dei lavoratori, anche promuovendo nei luoghi di lavoro informazione e conoscenza rispetto alle sostanze, ai rischi che un uso non controllato comporta, promuovendo anche azioni di tutela per quei lavoratori che dovessero trovarsi nella necessità di intraprendere percorsi di presa in carico da parte dei servizi. Lo sosteniamo da sempre: né gli screening di massa, né gli screening randomizzati servono a prevenire l'uso di sostanze, o ad educare alla salute.

L'unico effetto che possono avere è quello di stigmatizzare la persona e di creare problemi, anche importanti: il demansionamento non è un provvedimento neutro, senza conseguenze, anche economiche, per il lavoratore che lo subisce. E, laddove non è possibile, il lavoratore rischia il licenziamento. A fronte del fatto che l'uso di sostanze può non essere recente e non aver ricadute di nessun tipo sulla sua prestazione lavorativa.

Allora, come Organizzazione Sindacale, come società civile, come operatori, siamo chiamati a confermare l'impegno, tutti assieme, perché si esca finalmente da questa guerra alla droga basata su pregiudizi, e si lavori davvero per la tutela delle persone che usano sostanze, anche nei luoghi di lavoro, coniugando salute individuale e sicurezza, con un approccio capace di tutelare salute e diritti. Di tutti.

In questo senso vanno valorizzate, a tutti i livelli, le politiche di Riduzione del Danno e vanno promosse, insieme al dibattito pubblico, le pratiche partecipative nei luoghi di lavoro, prevedendo anche la presenza dei servizi, nelle modalità più opportune, anche nei luoghi di lavoro. Pratiche partecipative che si sostanziano, per una Organizzazione Sindacale, in momenti di informazione strutturati, che coinvolgano tutti i lavoratori, nella contrattazione di condizioni di lavoro che permettano percorsi di inclusione e di promozione della salute; in fondo è questo il senso del 'sindacato della persona', del 'sindacato di strada'. La capacità di esserci per migliorare le condizioni materiali del lavoro, per promuovere ed estendere tutele e diritti delle persone, tutte.

SU TUTTE LE PIATTAFORME PODCAST

Seconda parte

IL REFERENDUM CANNABIS NELLA CRISI ISTITUZIONALE

INTRODUZIONE

A cura della redazione

In questa sezione sono raccolti alcuni scritti utili a ricostruire la vicenda del referendum sulla cannabis: dalla presentazione (nel settembre 2021) in Cassazione del quesito referendario di modifica della legge antidroga ¬ (Dpr 309/90) denominato dai promotori (Referendum Cannabislegale)[1]; alla illustrazione dettagliata delle modifiche proposte e delle loro ragioni contenute nelle memorie di giuristi presentate in Cassazione; fino alla sentenza del 16 febbraio 2022 con cui la Corte Costituzionale lo ha dichiarato inammissibile e alle successive reazioni.

Le motivazioni della bocciatura sono analizzate e contestate nel merito negli scritti di questo Libro Bianco, in particolare quella più radicale, che sembra chiudere la strada anche a successive iniziative: e

NEGANDO IL VOTO SUL QUESITO PIÙ IN SINTONIA COL SENTIRE SOCIALE E TRAVALICANDO LE SUE COMPETENZE NEL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ, LA CORTE HA ASSUNTO UN'IMMAGINE DI ISTITUZIONE "POLITICIZZATA"

cioè che le Convenzioni Internazionali sulle droghe delle Nazioni Unite non permetterebbero modifiche in direzione della decriminalizzazione della cannabis (così come delle altre sostanze psicoattive sottoposte a proibizione).

Ma la vicenda del referendum cannabis mancato va ben oltre l'argomento particolare poiché rimette al centro la posizione dello stesso istituto referendario nell'attuale crisi istituzionale e politica. Da un lato la bocciatura a fronte del grande consenso popolare al referendum cannabis (dimostrato dal raggiungimento delle firme necessarie alla presentazione in pochi giorni) fa riflettere sul preoccupante scarto fra la maturazione sociale sul tema droghe e la mancata

1 Il quesito era stato formulato da un gruppo di ONG (Associazione Luca Coscioni, Meglio legale, Forum droghe, Antigone, Società della ragione) su mandato di un più largo comitato promotore (composto da Associazione Luca Coscioni, Meglio legale, Forum droghe, Antigone, Società della ragione, +Europa, Possibile, Radicali italiani, Arci, Sinistra italiana, A buon diritto, Comunità di San Benedetto al Porto, Lega italiana per la lotta all'Aids-Lila, Coalizione italiana per i diritti e le libertà civili - Cild, Volt Italia).

risposta istituzionale; per non dire che la Consulta, nel respingere una iniziativa così in sintonia con il sentire sociale si è trovata nella "massima esposizione pubblica e mediatica, col rischio di vedere restituita ai cittadini una immagine sfregiata", di istituzione politicizzata[2].

Dall'altro lato, la Consulta, nel respingere il referendum, si è avvalsa del giudizio negativo sulla normativa risultante dall'eventuale vittoria del referendum, sollevando quindi la questione generale dei limiti delle competenze della Corte nel giudizio di ammissibilità. Tale confine è da ritenersi impropriamente travalicato nel caso la Corte voglia spingersi nel giudizio di costituzionalità della normativa di risulta (come è appunto accaduto in questo caso). Ovviamente, l'ombra della "politicizzazione" si fa più fitta se la Corte non si attiene strettamente allo "ordinato esercizio delle competenze"; né viene diradata dal fatto che tale sconfinamento è avvenuto spesso anche in passato. Semmai è vero il contrario, perché, come argomenta Andrea Pugiotto, proprio ciò mette in evidenza la "naturale strutturale del problema", col rischio di una "eutanasia referendaria" che trasformi il voto popolare "da regola a fortuita eccezione". Così alla fine "la scheda referendaria finisce per essere strappata dalle mani dell'elettore"[3].

L'OMBRA DELLA "POLITICIZZAZIONE" DELLA CONSULTA

Nell'attuale congiuntura politica, lo "sconfinamento politico" della Corte sembra dettato dalla volontà di coprire l'inerzia del legislatore, con conseguente effetto di supplenza dei suoi compiti.

Torna così alla ribalta il dibattito apertosi al momento della raccolta firme, di fronte al grande e inaspettato successo delle adesioni: imperniato sul ruolo del referendum in rapporto alle prerogative del parlamento, di fronte alla novità della firma elettronica. Sulla cosiddetta "democrazia digitale" si è concentrata l'attenzione e la perplessità, come vedremo in dettaglio tra poco. Per il momento, notiamo che questo giudizio avverso è stato fatto proprio dalla Corte ed è lecito supporre che abbia avuto un qualche ruolo nel pronunciamento negativo. Come si evince dalle parole dello stesso presidente, Giuliano Amato, nella conferenza stampa del 16 febbraio 2022, quando ha anticipato le decisioni della Consulta: "La firma elettronica "porta a decidere senza dialogo – ha detto. Porta a decidere su ciò che ciascuno già sa dei suoi giudizi, ma anche sui suoi pregiudizi e quindi quella fase dialogica che è così importante nei processi partecipativi un po' viene meno".

Trincerato dietro la condanna dell'innovazione telematica, Amato nega la portata della vasta adesione sociale alla battaglia referendaria e pone un tassello a "discolpa" per la ripulsa del referendum cannabis (come del referendum eutanasia): i due che più hanno goduto dell'adesione popolare.

In tal modo, il presidente entra "con i piedi nel piatto" del dibattito politico del momento, allineandosi a chi teme il "sopravvento" dell'istituto referendario.

Prima di ragionare su questa ipotesi, è opportuno precisare le ragioni del successo della raccolta firme per la cannabis: se la firma digitale ha contribuito al successo, tuttavia non esaurisce l'ampiezza del consenso. Lo dimostra la differenza di adesione ai vari referendum promossi pressoché in contemporanea: quelli sulla giustizia, avanzati da Radicali e Lega, non hanno raggiunto le firme necessarie (e i promotori si sono avvalsi della presentazione per iniziativa di nove consigli regionali, come previsto dall'art.75 della Costituzione).

REFERENDUM VS PARLAMENTO?

Il dibattito sull'equilibrio istituzionale, fra referendum e parlamento, non è affatto nuovo. Ciò che – a detta di alcuni- farebbe oggi la differenza rispetto al passato è il progressivo indebolimento del parlamento, a fronte del referendum che uscirebbe rafforzato dalla facilità della raccolta di adesioni per via elettronica. Si creerebbe così uno squilibrio di poteri, tanto più temibile in quanto l'irruzione degli strumenti elettronici non favorirebbe una vera crescita democratica. Al contrario, la "democrazia del click" incentiverebbe un "qualunquismo irresponsabile", attraverso la torsione populista del referendum in funzione di macchina d'assalto al Parlamento[4].

Sulla crisi del Parlamento c'è purtroppo poco da obiettare, se non per osservare che "l'assalto" viene da lontano, sospinto dalla litania del "parlamentarismo inconcludente" versus il decisionismo efficiente dei "competenti" al governo (sfociata alla fine nel drastico taglio - benedetto da destra e da sinistra - dell'inutile e parassitaria "casta" dei parlamentari). E vale la pena ricordare che la centralità del Parlamento, quale luogo di dialogo, mediazione ed elaborazione delle decisioni, è oggi insidiata dal più generale indebolimento nella coscienza sociale del confronto (inteso come scambio) con l'altro/l'altra da sé. Non a caso il dibattito pubblico è oggi ridotto a (irriducibile) scontro fra contendenti alla vittoria sul "nemico" di turno: si veda a mo' di esempio la retorica no vax cui si è risposto in maniera speculare con la retorica pro vax; e lo stesso si potrebbe dire per la

2 Cfr. M.Pugiotto (2022), Eutanasia Referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito della sentenza n.50/2022, Rivista Aic, n.2/2022

3 Cfr. M. Pugiotto, cit., p.100. giudizio

4 Cfr. F. Pallante (2021), "Mi piace" e click lontani dall'impegno politico, Il Manifesto, 28 settembre; G. Azzariti (2021), Quell'inganno di un popolo senza potere, Il Manifesto, 6 ottobre.

guerra in Ucraina, imbrigliata e stravolta nel no Putin versus pro Putin.

Questa è una delle radici profonde dell'esautoramento del Parlamento e pare miope prendersela col popolo digitale. Il Parlamento deve guardarsi da ben altri nemici, non ultimo da sé stesso: difenderlo con la riduzione degli spazi di democrazia diretta significherebbe indebolirlo ancora di più. Al contrario, il Parlamento potrebbe essere stimolato a raccogliere la sfida, intervenendo più tempestivamente su questioni controverse e con ciò recuperando in autorevolezza.

Nello specifico del referendum cannabis, la rappresentazione "referendum versus parlamento" non regge guardando alla storia del movimento di riforma della politica delle droghe.

ALLA RICERCA DI INTERLOCUTORI: IL CAMMINO DEL MOVIMENTO DI RIFORMA DELLE DROGHE

Il movimento sulla cannabis ha da tempo una dimensione internazionale. Sin dagli inizi degli anni duemila, e anche nel secolo precedente, lo scontro fra i tough on drugs e i sostenitori delle mild policies si è consumato principalmente sul trattamento penale della cannabis, negando da parte dei primi che si potesse parlare di «droghe leggere»[5]. Non a caso l'allora vicepremier Giancarlo Fini, nel 2003, scelse Vienna, sede del governo globale Onu delle droghe, per annunciare la svolta repressiva sulla cannabis al grido di «la droga è droga». In Italia, la battaglia per decriminalizzare la cannabis (e per depenalizzare il consumo di tutte le droghe) è stata condotta avendo come primo interlocutore il Parlamento, senza farsi scoraggiare dalle mancate risposte: fino dagli anni novanta, una larga coalizione di associazioni si è cimentata nella stesura di proposte di legge, per consegnarle nelle mani di parlamentari interessati a discutere nel merito e disponibili a presentarle. Sono state raccolte le firme anche per una legge di iniziativa popolare. Si è cercato di portare il dibattito sulla modifica della legge antidroga nella sede delle Conferenze governative sulle tossicodipendenze, prima a Napoli (nel 1997), poi a Genova (nel 2000) e ancora a Genova (nel novembre 2021). Di più: si può dire che il movimento internazionale per la riforma delle politiche delle droghe è cresciuto nel confronto sulle conseguenze indesiderate (unwanted consequences) dell'approccio penale, con tutte le istituzioni, nazionali ed europee e con i vari organismi delle Nazioni Unite. Alla luce di questa storia, spiegare le tante firme a sostegno del referendum con la facilità del click, invece che con la maturazione sociale sul problema cannabis e la vivacità dell'iniziativa politica "dal basso", appare quanto meno superficiale e ingeneroso, per non dire fuorviante.

Resta il grave problema dell'inerzia del Parlamento, che nel caso della cannabis non ha legiferato. E non ha legiferato neppure sul suicidio assistito, nonostante l'invito esplicito della Corte costituzionale. Una rinuncia che inquieta, soprattutto se con la memoria si risale al secolo scorso, quando il Parlamento fu invece in grado di decidere su argomenti altamente controversi, quali il divorzio e l'aborto (e il popolo fu chiamato dopo, a confermare o meno le scelte del Parlamento).

Sarebbe però assurdo comprimere l'istituzione referendaria per «bilanciare» le difficoltà del Parlamento a esercitare le sue funzioni. Non si vede come un riequilibrio dei poteri «al ribasso» possa rilanciare la democrazia.

Per una trattazione completa degli argomenti, cfr. G. Zuffa (2021), Cannabis, il referendum, il parlamento e l'urgenza della riforma, Rivista Politiche Sociali, 3/4, pp.181-199.

***

I quattro interventi che seguono di Andrea Pugiotto, Grazia Zuffa, Cesare Romano e Marilisa D'Amico sono stati tenuti al seminario giuridico "REFERENDUM CANNABIS: LE BUONE RAGIONI DEL DIRITTO" svoltosi a Roma il 4 febbraio 2022, accreditato presso il Consiglio nazionale Forense. Atti a cura di Raffaella Stacciarini e Antonella Soldo.

5 G. Zuffa (2021), Cannabis, il referendum, il parlamento e l'urgenza della riforma, Rivista Politiche Sociali, 3/4, pp.181-199; G. Zuffa (2022), Le ragioni che il Parlamento non vuole ascoltare, Il Manifesto, 11 febbraio;

I DINTORNI DEL QUESITO REFERENDARIO SULLA CANNABIS: ALCUNE CONSIDERAZIONI COSTITUZIONALI

Andrea Pugiotto
Professore Ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Ferrara

0. INTARSI

Il 15 febbraio prossimo, il presidente Gian Domenico Caiazza e il collega Andrea Pertici unitamente agli avvocati Giulia Crivellini, Letizia Lo Giudice e Filomena Gallo, avranno l'onore e l'onere di difendere le buone ragioni del Comitato promotore davanti alla Corte costituzionale. Sarà l'appuntamento decisivo per la sorte del referendum di cui oggi discutiamo. Se dichiarato ammissibile, verremo chiamati a votarlo nella prossima primavera. Il che – come ho avuto modo di scrivere ieri su *Il Riformista*– è una delle buone notizie collegate all'esito ordinato delle ultime elezioni presidenziali. Lo scioglimento anticipato delle Camere trascinato dall'irrisolvibile crisi del governo Draghi (automatica, in caso di una sua elezione al Quirinale), avrebbe comportato lo slittamento del voto abrogativo popolare di un anno, al 2023. Così non è stato. Ed è plausibile ritenere che, da qui alla consultazione referendaria (da convocarsi in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno),

I REFERENDUM SU CANNABIS E EUTANASIA SI MUOVONO IN FECONDA CONCORRENZA CON IL PARLAMENTO, MA NEL FRATTEMPO INIZIANO A SAGOMARE LA RIFORMA COSI' RIDUCENDO LA DISTANZA FRA NORMA E FATTO SOCIALE

non interverrà alcun decreto a disporre l'interruzione prematura della XVIII legislatura, firmato da un Capo dello Stato appena rieletto, e controfirmato da un Presidente del Consiglio deliberatamente trattenuto a Palazzo Chigi per proseguire l'azione di governo.

La relazione introduttiva di Andrea Pertici ha avuto il merito di squadernare tutti gli ostacoli che il quesito referendario dovrà superare a Corte. Sul tronco delle cose già dette, vorrei operare come un artigiano chiamato a inciderne il legno. Tre sono gli intarsi che tenterò di realizzare, nei venti minuti complessivi di cui dispongo.

1. IL LIMITE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI

Ecco il primo intarsio. L'ostacolo più alto che il quesito dovrà superare è il divieto di abrogazione referendaria di norme imposte da obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano. È la pietra d'inciampo che ha fatto già cadere a Palazzo della Consulta due referendum nel 1981 (sent. n. 30) e nel 1997 (sent. n. 27), entrambi miranti ad escludere i derivati della canapa indiana dalle droghe proibite.

Mi (e vi) domando: davvero si tratta di un criterio imposto dalla Costituzione? O non siamo, invece, davanti a un limite elevato (artificialmente) dalla Corte costituzionale? La risposta è squisitamente tecnica e richiede un supplemento d'attenzione. Provo a spiegarmi. La giurisprudenza della Consulta fascia in un generalizzato divieto di abrogazione popolare norme *comunque* collegate all'ambito di operatività di trattati internazionali. La *ratio* comune è indicata nella responsabilità dello Stato verso gli altri stati-parte, conseguente all'abrogazione di norme apprestate per l'attuazione degli impegni assunti: «responsabilità che la Costituzione ha voluto riservare alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare» (sent. n. 30/1981). In altre parole, sarebbe una ragione *sostanziale* a giustificare il divieto. Così ragionando, la Corte ha agevolmente e massimamente dilatato quanto previsto all'art. 75, 2° comma, Cost., che sottrae a referendum *esclusivamente* le leggi di «autorizzazione a ratificare trattati internazionali». Se, infatti, è in gioco la responsabilità internazionale dello Stato, il divieto dovrà valere anche per leggi contenenti l'ordine di esecuzione di trattati (sentt. nn. 16/1978, 30/1981), ma anche leggi produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati (sentt. nn. 31/1981, 28/1993, 27/1997), fino a comprendere – in potenza - «qualunque norma, in qualunque modo collegata con un qualsiasi impegno internazionalmente assunto» (L. Carlassare, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo,* in *Giur. Cost.,* 1981, I, 465; l'argomento apagogico va, tuttavia, ridimensionato: cfr. la precisazione contenuta in sent. n. 63/1990, §8 cons. dir).

Alla base di questa strategia argomentativa c'è un vizio radicale. Il divieto di cui all'art. 75, 2° comma, Cost., infatti, risponde ad una *ratio* diversa da quella indicata dalla Consulta. Una *ratio* non sostanziale ma *formale,* dovuta alla specifica natura giuridica delle leggi di autorizzazione alla ratifica. Tali leggi, una volta autorizzato lo scambio o il deposito dell'atto necessario a perfezionare il trattato, esauriscono istantaneamente i propri effetti e la propria funzione. Ecco perché l'art. 75, 2° comma, Cost. le esclude dal referendum: «trattandosi di leggi che non dispongono per l'avvenire, l'abrogazione nei loro confronti è logicamente impossibile» (L. Carlassare, *op. cit.,* 468). Tecnicamente, esse appartengono alla categoria delle leggi *meramente* formali: approvandole, le Camere non innovano l'ordinamento; semmai, esercitano per via legislativa una forma di controllo politico sul Governo. Tutto ciò, invece, non si può dire per quelle ad esse materialmente collegate (qual è il T.U. n. 309 del 1990): si tratta, infatti, di leggi vere e proprie che, disponendo per l'avvenire, presentano un contenuto normativo suscettibile di abrogazione. Includerle nel divieto di natura formale incapsulato nell'art. 75, 2° comma, Cost., dunque, è insensato.

2. DUE SUGGERIMENTI AL COMITATO PROMOTORE

Sia chiaro. Non sono uno sprovveduto, e dunque so bene che la giurisprudenza referendaria qui criticata è ormai così radicata da non essere più sradicabile. Si tratta, peraltro, di una *felix culpa:* se, diversamente da quanto accaduto in Gran Bretagna, non è possibile una *Italexit* per via referendaria, lo si deve proprio a questo (sviato e sviante) orientamento giurisprudenziale.

Ciò detto, si può però pretendere dalla Corte costituzionale almeno un ridimensionamento del suo effetto interdittivo. Ma in che modo?

Il primo è quello di capitalizzare la precisazione presente in alcune sue pronunce, secondo cui sottratte a referendum sarebbero le sole norme «per le quali non vi sia margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto», non anche quelle che lo Stato può emanare «operando delle scelte per dare esecuzione nei modi considerati più idonei agli impegni assunti» (così, per la prima volta, la sent. n. 30/1981; il distinguo trova conferma nella sent. n. 27/1997 e applicazione – a favore dell'ammissibilità della richiesta referendaria - nella sent. n. 28/1993). L'elasticità nelle scelte circa il *se* e il *come* dare attuazione alle convenzioni internazionali in materia di stupefacenti (con riferimento al divieto di coltivazione e al ricorso a pene detentive) è proprio ciò che la memoria del Comitato promotore argomenta persuasivamente. È la strategia già rivelatasi vincente nel giudizio di ammissibilità del referendum radicale del 1993 (sent. n. 28), poi approvato nelle urne, che determinò la depenalizzazione della detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti. È certamente la strategia più idonea ad aggirare un divieto altrimenti insuperabile. Ad essa, suggerirei di aggiungerne un'altra. L'orientamento giurisprudenziale qui criticato *precede* cronologicamente la modifica (*ex* legge cost. n. 3 del 2001) apportata all'art. 117, 1° comma, Cost., che ha elevato il rispetto degli obblighi internazionali pattizi a vincolo inderogabile per la funzione legislativa. Oggi, una fonte primaria che disponesse *contra* le norme di un trattato sottoscritto

dall'Italia è illegittima e, perciò, impugnabile davanti alla Consulta.

Questa sopravvenuta revisione costituzionale, a mio avviso, ha ripercussioni anche nel diverso giudizio di ammissibilità del referendum. Bocciare un quesito abrogativo popolare perché violerebbe un obbligo internazionale, infatti, altro non è che esprimere un anticipato giudizio d'incostituzionalità sul suo effetto normativo. Ma – ecco il punto –è esattamente ciò che la Corte costituzionale ha sempre escluso di poter fare. In merito, la sua giurisprudenza è categorica: dalla prima sentenza referendaria (la n. 10/1972) all'ultima in ordine di tempo (la n. 10/2020), passando per almeno altre quindici pronunce egualmente orientate (cfr. le sentt. nn. 25/1975; 16/1978; 24 e 26/1981; 26/1987; 63/1990; 25/2004; 45,46, 47 e 48/2005; 15 e 16/2008; 24/2011; 17/2016). Il perché è presto detto. Smettendo i panni del giudice di ammissibilità del referendum per assumere l'abito del giudice di costituzionalità del suo esito normativo, la Corte finirebbe per esercitare un sindacato *preventivo* e *astratto* (non contemplato dall'ordinamento) su una conseguenza normativa del tutto *eventuale*, subordinata com'è a molteplici condizioni: l'ammissibilità del quesito, l'inerzia del legislatore, il raggiungimento del *quorum* strutturale di validità della consultazione referendaria, la prevalenza dei *sì* sui *no* all'abrogazione, la circostanza che il Capo dello Stato non sospenda la proclamazione dell'esito referendario al fine di consentire un intervento legislativo atto a prevenirne l'effetto abrogativo (come consente l'art. 37, comma 3, legge n. 352 del 1970). Su elementi così labili e incerti «risulta chiaro come non possa negarsi un mezzo di democrazia diretta, quale la consultazione referendaria» (sent. n. 63/1990).

3. UNO "STUPEFACENTE" LABORATORIO COSTITUZIONALE

Ecco il mio secondo intarsio. Negli ultimi anni, il testo unico n. 309 del 1990 in materia di sostanze stupefacenti si è rivelato terreno d'elezione per un vero e proprio laboratorio costituzionale, dove sperimentare nuove vie per un superamento del suo apparato sanzionatorio. Faccio solo tre esempi, tratti da un catalogo più ricco. Il primo è la sent. n. 32/2014 (relatrice Cartabia) che dichiara l'incostituzionalità di alcune modifiche introdotte al testo unico nel 2006. *Do you remember?* Si trattava di modifiche poi riassunte nella c.d. legge Fini-Giovanardi, ma originariamente introdotte in sede di conversione di un decreto legge concernente le Olimpiadi invernali di Torino, mediante la tecnica del maxiemendamento blindato con l'apposizione della questione di fiducia. Per accogliere la *quaestio*, la Consulta non esitò a ricorrere a un criterio di giudizio allo stato nascente: la violazione del procedimento previsto dall'art. 77 Cost. in ragione della estraneità degli emendamenti rispetto al contenuto del decreto legge. Un vizio *in procedendo* che fino ad allora la Consulta aveva accertato in un solo precedente (cfr. sent. n. 22/2012). Il secondo esempio in catalogo è la sent. n. 40/2019 (rel. Cartabia) che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 73, 1° comma, del testo unico, nella parte in cui sanziona in misura irragionevole il reato per fatti di non lieve entità aventi ad oggetto droghe pesanti, cambiandone la pena minima: da otto anni di reclusione a sei. Per accogliere la *quaestio*, la Consulta ha fatto un uso ardito di una tecnica decisoria pressoché inedita: il giudizio di proporzionalità intrinseca della cornice edittale censurata, sostituita con una diversa sanzione rinvenibile nell'ordinamento, conforme a Costituzione ma da questa non imposta. In gergo, una sentenza manipolativa priva di "rima obbligata".

Uno dei primi casi di radicale mutamento nella «matematica del castigo» (Consulich) fino ad allora seguita nel sindacato di costituzionalità sulla misura della pena. La recente campagna referendaria per la "cannabis legale" rappresenta l'ultimo esperimento riuscito di questo vulcanico laboratorio costituzionale. Mai prima d'ora, infatti, si era avuta una raccolta firme pressoché integralmente *online,* capace di raggiungere le 500.000 necessarie in soli sei giorni (se ne conteranno, alla fine, 612.632). E sono proprio le sottoscrizioni digitali ad aver fatto la differenza: delle 507.104 convalidate dall'Ufficio centrale, infatti, si contano in 504.281 (cfr. ord. 11 gennaio 2022). Determinanti, quindi, per superare la soglia di validità della richiesta referendaria popolare.

I tre interventi abrogativi inclusi nel quesito presentano un comune denominatore: mitigare l'attuale assetto repressivo in materia, puntando in particolare alla "decarcerizzazione" per la coltivazione di piante proibite abrogandone la pena della reclusione. Se ne avesse uno, il motto di questo referendum suonerebbe così: «niente carcere per la cannabis e nessuna sanzione penale per chi la coltiva per uso personale» (il *copyright* è di Grazia Zuffa). Ebbene, questo "stupefacente" laboratorio costituzionale (stupefacente per materia, esperimenti, risultati) ci restituisce il senso e la misura di quanto particolarmente afflittivo sia l'apparato sanzionatorio del testo unico n. 309 del 1990. Così esageratamente severo da costringere a innovative acrobazie giuridico-costituzionali pur di arrivare a mitigarne gli effetti. Effetti che – come sappiamo – sono innanzitutto detentivi: il 30,8% degli ingressi in carcere è per violazione dell'art. 73 del testo unico; al di là del reato commesso, un detenuto su quattro è tossicodipendente. Quel cronico "superlativo di un superlativo" che chiamiamo sovraffollamento carcerario, in larga parte, nasce da qui. Sul piano

della politica del diritto, dunque, l'azione della Consulta e l'iniziativa del Comitato promotore sono assimilabili: segnalano, infatti, al legislatore la necessità di una riforma della vigente disciplina, a partire dall'arretramento della sua soglia penale.

4. GEMELLI DIVERSI: I REFERENDUM IN TEMA DI CANNABIS E DI EUTANASIA

Terzo ed ultimo intarsio. A me pare che i due referendum sulla cannabis e sull'eutanasia siano gemelli diversi, e non solo perché ambedue promossi – *in primis* – dall'Associazione Luca Coscioni. Altre e ancor più rilevanti, infatti, sono le intersezioni tra le due richieste referendarie. Entrambe si riconoscono nel principio secondo il quale le scelte individuali prive di offensività verso terzi non devono essere punite, semmai governate (culturalmente e socialmente) e normate in modo costituzionalmente orientato. Entrambe muovono da un concetto di salute come diritto individuale che – fino a quando non entri in conflitto con la sua dimensione di «interesse della collettività» (art. 32, 1° comma, Cost.) – trova la sua bussola nel principio di autodeterminazione, non tollerando funzionalizzazioni di sorta. Entrambi i referendum, infine, si muovono (non in alternativa, bensì) in feconda concorrenza con il Parlamento, il cui intervento legislativo sarà comunque necessario per arrivare ad una compiuta riforma normativa. Riforma che nel frattempo i due quesiti iniziano a sagomare, contribuendo così a ridurre la distanza tra norma e fatto sociale. Personalmente, mi riconosco in questo comune sentire schiettamente liberale, contrario ad ogni paternalismo giuridico come pure al suo ancillare maglio penale. Per questo ho firmato entrambe le richieste referendarie. E per questo auguro a entrambe il successo che meritano, Corte costituzionale permettendo.

LE CONVENZIONI ONU SUGLI STUPEFACENTI

Grazia Zuffa
Presidente de la Società della Ragione

Il mio compito è quello di trattare le convenzioni introdotte: quelle delle Nazioni Unite del 1961, del 1971 e del 1988. Su queste, ovviamente, si potrebbe dire moltissimo, ma mi limiterò a illustrare l'evoluzione storico-politica dell'interpretazione dei vincoli che le convenzioni pongono agli stati membri nel dibattito internazionale. Voglio fare alcune premesse. Un primo dato di fatto che dobbiamo considerare: al momento ci sono Paesi, alcuni dei quali saldamente inseriti nella tradizione democratica - come gli Stati Uniti o il Canada - che hanno una regolamentazione legale della Cannabis (quindi non un'attenuazione delle sanzioni penali) e che aderiscono alle convenzioni. Tornerò su questo, perché a mio avviso è molto importante come la compatibilità fra un certo tipo di regolamentazione legale della Cannabis e l'adesione alle convenzioni sia stata motivata. La seconda premessa: molti articoli delle convenzioni sono accompagnati dalle formule "tenuto debitamente conto dei sistemi costituzionali, giuridici e amministrativi dei Paesi membri". Sulla base di questa clausola, ad esempio, gli Stati Uniti non hanno

I TRATTATI INTERNAZIONALI SONO SEMPRE STATI INTERPRETATI SEGUENDO IL TREND CULTURALE E POLITICO DEI TEMPI

mai dato attuazione a una parte dell'articolo 3 della convenzione del 1988, che proibisce l'istigazione all'uso, perché hanno considerato questa norma in contrasto con l'emendamento costituzionale che tutela la libertà di parola. Voglio ricordare che, in sede internazionale, sull'esito del referendum del 1993 un dibattito c'è stato: l'International Narcotics Control Board, l'organismo di monitoraggio delle convenzioni, a suo tempo ebbe da ridire sull'esito di quel referendum, ritenendo che il mantenimento delle sanzioni amministrative per detenzione e uso personale non fosse sufficiente per la compliance alle convenzioni. La questione fu oggetto anche di un altro dibattito, nello specifico un seminario del 2004 nel quale interveniva la professoressa Cindy Fazey (al tempo docente di politica internazionale delle droghe all'Università di Liverpool), a sottolineare in maniera

molto evidente come andasse tenuto conto del fatto che l'esito del referendum popolare entrava a far parte del sistema giuridico e costituzionale del Paese, e che l'appunto dell'INCB fosse completamente fuori luogo. Avendo nominato questo organismo di monitoraggio, penso che si debba dire qualcosa a riguardo: le convenzioni non hanno strumenti di controllo diretto della loro applicazione all'interno dei singoli Stati. Di fatto neanche l'INCB, un organismo che risale alla Lega delle Nazioni, composto da tredici esperti incaricati di sovrintendere l'applicazione delle convenzioni e, specificamente per quanto riguarda la convenzione unica, per quello che ha a che fare con l'approvvigionamento di sostanze a fini leciti, quindi a fini medici, in presenza di un regime di proibizione, cioè per far sì che il suddetto regime non interferisca con gli utilizzi legali. Il problema interessante da un punto di vista storico e politico, secondo me, è capire come mai l'INCB sia andato al di fuori di quello che era il suo mandato istituzionale. Lo ha fatto per evidenti ragioni politiche di sostegno alla guerra alla droga portata avanti da metà del secolo scorso fino all'inizio di questo, cosa che ha caricato il mandato dell'organizzazione in direzione di interprete delle convenzioni, laddove l'interpretazione delle convenzioni appartiene agli stati membri. Su questo, credo che sia molto importante andare a rivedere lo scontro che ci fu, nel 2003, fra governo inglese e INCB. Al tempo, il governo inglese declassificò la Cannabis, ponendosi come obiettivo quello di depenalizzarne la detenzione a uso personale. Di fronte all'appunto dell'INCB, il governo inglese rispose affermando di essere il solo interprete della compliance delle convenzioni, richiamando a sé tale compito. Tutto ciò emerge implicitamente dalla quantità di critiche che negli anni l'INCB ha mosso ai vari Stati sulle questioni più disparate, per esempio riguardo le safe injections rooms (i trattamenti con eroina medica) e l'esperienza dei coffee shop, che nei Paesi Bassi prosegue dagli anni Sessanta. Tutte critiche che, naturalmente, sono rimaste per quello che sono: gran parte degli Stati, il più delle volte, non ha neanche risposto, se non in maniera formale e burocratica. Il caso del governo inglese va ricordato perché, in merito, prese una posizione formale. Questa premessa è funzionale a sostegno della tesi che voglio illustrare: con difficoltà possiamo oggi sostenere che le convenzioni pongano dei vincoli giuridici non superabili ad attenuare la portata sanzionatoria delle leggi nei vari Paesi, sulla base dell'evoluzione storico-politica dell'interpretazione di questi vincoli, che ha trovato una vera e propria consacrazione nella dichiarazione finale dell'assemblea generale dell'ONU del 2016. Prima di arrivare ai due passaggi-chiave della risoluzione finale dell'assemblea generale dell'ONU sulle droghe del 2016, ci tengo a precisare che la questione dell'interpretazione della legge sulle droghe è una questione antica: Alessandro Margara, all'inizio degli anni Sessanta - quindi subito dopo l'approvazione della convenzione unica - parlava dell'interpretazione che le sezioni unite della Cassazione avevano dato alla formula della legge, quella centrale dell'articolo 73 (che enumera tutte le condotte illecite), laddove vi è scritto "e comunque detiene ". All'epoca le sezioni unite interpretarono la formula - scrive Margara - secondo il proibizionismo penale, propendendo per sanzioni penali per la detenzione e l'uso personale. Guardando all'evoluzione delle convenzioni, e alle loro finalità (colpire il traffico), secondo Margara la formula "e comunque" andrebbe interpretata all'interno delle condotte di traffico illecito. Inoltre, egli termina riconducendo la nascita del cosiddetto proibizionismo penale al fiato sul collo della magistratura da parte delle valutazioni sociali correnti.

Termino soffermandomi su quanto detto nella risoluzione finale dell'assemblea generale dell'Onu del 2016, e poi ancora su quanto affermato da alcuni Stati, segnatamente Uruguay e Canada, per sostenere la legalizzazione della Cannabis in presenza dell'adesione alle convenzioni. Nella risoluzione finale dell'assemblea generale delle Nazioni Unite 2016 si riconosce che ci sono delle sfide, che permangono e che si evolvono, a cui dobbiamo rispondere in conformità con le tre convenzioni internazionali, le quali "permettono sufficiente flessibilità agli Stati membri per pianificare e implementare politiche nazionali sulle droghe, in accordo con le loro priorità e necessità e col principio della responsabilità condivisa". La parola "flessibilità" è dunque inserita in un documento ufficiale di grande portata politica e istituzionale. Per quanto riguarda gli Stati, invece, è interessante notare come Uruguay e Canada si appellino al preambolo delle convenzioni, in cui si dice che esse mirano a salvaguardare la salute e il benessere delle comunità, di conseguenza argomentando che il mercato regolato difende, da un lato, dalla criminalizzazione indiscriminata (ha quindi una finalità sociale), e dall'altro rappresenta una garanzia per la salute delle persone dalle insidie del mercato clandestino. Se le norme penali di controllo sulle droghe confliggono con le finalità esplicite di tutela dei diritti umani - perché la salute rientra nei diritti umani - si dà la precedenza a questi ultimi, come in questo caso quello alla salute. Mi sembra un'argomentazione che sostanzia i contenuti del concetto di flessibilità. In conclusione, l'interpretazione rigida del vincolo degli articoli penali delle convenzioni sulle droghe è legata, fondamentalmente, a un trend politico: un trend politico di guerra alla droga che è stato abbandonato, fatto sancito dall'assemblea generale delle nazioni unite del 2016, che ha decretato la fine della stagione proibizionista. Credo che di questo vada tenuto conto.

PER UNA CORRETTA LETTURA DEI VINCOLI DERIVANTI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI

Cesare Romano
Docente di Diritto Internazionale alla Loyola University di Los Angeles

La questione che verrà decisa dalla Consulta è una questione prettamente di diritto costituzionale italiano, ma con importanti aspetti di diritto internazionale. Esistono infatti tre trattati internazionali ratificati dall'Italia in materia di sostanze psicotrope, e uno degli argomenti principali portati per opporsi al voto sul referendum deriva dal comma 2 dell'articolo 75 della Costituzione.

L'articolo 75 della Costituzione, al comma 2, dice testualmente: "Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali". L'articolo è molto preciso, e si limita alle leggi di autorizzazione di ratifica dei trattati internazionali.

La legge che il referendum vorrebbe modificare (come è stato notato, il referendum non mira ad abrogare tutto il d.P.R. 309/1990, ma semplicemente

DIVENTEREBBE DIFFICILE SPIEGARE COME L'ITALIA GARANTISCA LA FLESSIBILITA' E DISCREZIONALITA' PER I TRATTATI SUI DIRITTI UMANI E INVECE INTERPRETI RIGIDAMENTE GLI OBBLIGHI DERIVANTI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI SULLE DROGHE

tre articoli) non è una legge di ratifica di trattati internazionali. I tre trattati internazionali in questione sono stati ratificati attraverso altri strumenti giuridici, non attraverso questo; tant'è vero che la Convenzione unica sulle sostanze narcotiche – poi emendata dal protocollo - del 1961 e la Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971 sono state ratificate dall'Italia, rispettivamente, il 27 novembre 1981 e il 14 aprile 1975. Parliamo quindi di più di dieci

antecedenti rispetto alla legge che dovrebbe essere modificata dal referendum. Di conseguenza, a livello logico, non si può interpretare il d.P.R. 309/1990 come una legge di ratifica di questi trattati internazionali.

La seconda osservazione riguarda l'atto di ratifica: in diritto internazionale, l'atto di ratifica è un atto unilaterale molto specifico - regolato dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 - e viene concepito in maniera "analogica", nel senso che, nel momento in cui uno Stato ratifica un trattato internazionale, esprime il proprio consenso a essere vincolato dal trattato in questione e anche da altre leggi che possono essere create dal trattato, se il trattato stabilisce e crea un regime giuridico che permette la creazione di regole secondarie. Questo atto di accettazione degli obblighi internazionali è analogico: prima della ratifica lo Stato non accettava gli obblighi derivanti dal trattato, dopo la ratifica lo Stato li accetta. Si tratta di un atto unilaterale, prima di tutto, e di un atto tecnico, specifico.

La ratifica, però, va tenuta assolutamente distinta dall'applicazione degli obblighi che fanno parte o che derivano dal trattato ratificato: in inglese in questo caso parliamo di "implementation", mentre la ratifica è la "ratification". L'atto di applicazione degli obblighi internazionali non è "digitale", è "analogico", ossia non è automatico, non è un sì o un no. È un atto molto complesso, che richiede spesso innumerevoli passaggi legislativi a livello nazionale (leggi, decreti, decisioni) e che lascia agli Stati un ampio margine di manovra e di discrezionalità. Anche all'interno delle commissioni sulle sostanze psicotrope, gli Stati stessi che le hanno ratificate hanno dimostrato di fare uso di un alto livello di discrezionalità nel decidere come e fino a che punto applicare i trattati ratificati. Sicuramente, se i cittadini italiani dovessero avere la possibilità di votare sul referendum, e dovessero votare a favore, l'Italia si allineerebbe alla lista di Stati - ogni giorno di più - che hanno scelto di interpretare in maniera particolare gli obblighi internazionali derivanti da questi trattati. Questa capacità di interpretare i trattati internazionali ai quali si sono vincolati è espressione della loro sovranità. L'articolo 10 della Costituzione italiana recita "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute": la Costituzione prevede che l'ordinamento italiano si conformi alle norme di diritto internazionale, non che l'ordinamento italiano automaticamente applichi le norme internazionali; infatti, quando in dottrina si fanno commenti sull'articolo dieci, si parla di un meccanismo di "semi-incorporazione di diritto internazionale nel diritto italiano". Che l'Italia non applichi automaticamente il diritto internazionale, ma che invece lasci un ampio margine di discrezionalità, è provato non soltanto nel caso della pratica degli Stati nelle convenzioni sulle sostanze psicotrope, ma per esempio anche nell'applicazione dei diritti delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Come ben sappiamo, l'Italia ha spesso e volentieri un approccio molto flessibile riguardo a come e fino a che punto applicare i propri obblighi internazionali in tema diritti umani, ritagliandosi altrettanto spesso e volentieri ampi margini di discrezionalità. Diventerebbe quindi abbastanza difficile spiegare come l'Italia, da un lato, garantisca flessibilità e discrezionalità nell'applicazione di trattati in materia di diritti umani - anche quelli in materia di diritti civili e politici, che lasciano poco margine di discrezionalità dal punto di vista del diritto internazionale allo Stato - mentre invece vorrebbe applicare in modalità quasi automatica e rigida gli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di sostanze psicotrope. Spero quindi che la Consulta decida questo caso in maniera aperta, e sia disponibile a riconsiderare la giurisprudenza precedente che ha messo l'ordinamento italiano in un vicolo cieco.

(*Trascrizione non rivista dall'autore*)

IL SIGNIFICATO PROFONDO DEI REFERENDUM

Marilisa D'Amico
Prof. Ordinaria di Diritto Costituzionale Università degli Studi di Milano

Nel precedente intervento, il collega, vivendo negli USA, ragiona di questa materia come dovremmo ragionare anche noi se non ci fosse la giurisprudenza della Corte Costituzionale: sappiamo che questa competenza in tema di ammissibilità del referendum, che non è prevista dalla Costituzione ma è stata prevista da una legge costituzionale successiva (la numero 1 del 1953), è una competenza che Crisafulli, uno dei padri del diritto costituzionale, definì "un dono avvelenato". In effetti, negli anni, questa competenza si è rivelata un dono avvelenato, e non sempre è facile spiegare anche ai miei studenti che questa giurisprudenza, diventata così tortuosa e difficile, sembra fatta quasi per impedire il voto, anziché per limitarsi alla verifica che il referendum non sia su quelle leggi contenute nel secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione. Purtroppo oggi abbiamo a che fare con la giurisprudenza e con i precedenti stabiliti dalla Corte Costituzionale, rispetto ai quali chi presenta un referendum, da una parte ha la necessità di adeguarsi a tutta una serie di criteri (che successivamente elencherò), dall'altra ha il bisogno di ritagliare il quesito non alla luce della Costituzione, come sembrerebbe giusto, ma alla luce di una giurisprudenza complicata e tortuosa. Questa giurisprudenza ormai quarantennale, in cui la Corte Costituzionale ha limitato e reso più difficile il lavoro non solo del comitato referendario, ma anche e soprattutto il diritto di voto dei cittadini, è una giurisprudenza che, credo, i nostri costituenti non avrebbero voluto in questo modo. Questo perché il referendum è stato

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUPERA L'ART. 75 DELLA COSTITUZIONE SULLE MATERIE OGGETTO DI REFERENDUM. IL QUESITO SULLA CANNABIS AFFERMA IL DIRITTO ALLA SALUTE E CONTRASTA IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO, UN TESTO COERENTE PER ATTENUARE LA RISPOSTA SANZIONATORIA INDISCRIMINATA

visto, nell'ambito di una democrazia rappresentativa come la nostra, come uno strumento importante e di democrazia diretta, che non si dovesse sostituire alla democrazia rappresentativa, ma che dovesse riflettere l'articolo 1 della Costituzione. Quindi, l'idea che ci possano essere così tante firme, e che ci possa essere un'esigenza così forte, in un Paese in cui tra l'altro il Parlamento non legifera su alcune materie (quelle dette "eticamente sensibili"), si scontra con la visione che avremmo dall'esterno dello strumento del referendum. Sarebbe bello, appunto, che in questa occasione referendaria anche i giudici costituzionali pensassero a questo significato profondo, non solo del referendum in generale, non solo del loro compito, ma anche nello specifico di referendum come quelli su cannabis e fine vita, i quali esplicano la presenza di una spinta forte su tematiche "scomode". Scomode non per i cittadini, che vorrebbero votare, ma per un Parlamento che ci rappresenta poco, i cui parlamentari non si interrogano molto su quale debba essere il loro compito. Nel caso del referendum Cannabis, abbiamo due precedenti contrari (la sentenza 30 del 1981 e la sentenza 27 del 1997) e un precedente favorevole (la sentenza 27 del 1993). In quest'ultimo caso, la Corte superò le obiezioni dei vincoli internazionali e dichiarò ammissibile il quesito, affermando che "la depenalizzazione dell'illecito costituito dalla detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope per uso personale, che è l'effetto perseguito dalla presente iniziativa referendaria, non si pone in contrasto con la suddetta convenzione di New York". Un altro punto molto importante nell'ambito di questa decisione, e di conseguenza nella ratio dei quesiti costruiti oggi, è il principio secondo cui il sistema penale deve essere considerato l'extrema ratio della tutela dei beni giuridici. Che cosa fa questo referendum? Il suo effetto porterebbe innanzitutto all'attuazione del principio costituzionale del diritto alla salute, ma ne toccherebbe anche altri per i quali l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea: mi riferisco in particolare alla relazione fra Cannabis e sovraffollamento carcerario. Si tratterebbe perciò di dare attuazione anche al comma 1 dell'articolo 117, che afferma che lo Stato deve adeguarsi a obblighi internazionali e principi europei. Sul tema degli obblighi internazionali, ovviamente sappiamo bene che questi ultimi, e il richiamo alla precedente giurisprudenza, saranno gli scogli contro cui gli avvocati che difendono il comitato promotore dovranno poi battersi in Corte Costituzionale. Aggiungo alcune cose. Il quesito referendario riguarda tre previsioni: due commi dell'articolo 73 e uno dell'articolo 75 del d.P.R. 309/90. Nel carattere composito, però, appare molto chiaro e univoco nella sua portata normativa, che si sostanzia nella definizione di aree di liceità o di minore rilevanza penale per quanto concerne le condotte di coltivazione e consumo di droghe leggere. Inoltre, come richiesto dalla Corte Costituzionale, il quesito mostra una matrice sostanzialmente unitaria. Il quesito non presenta un carattere impropriamente creativo o propositivo, considerato quanto precedentemente detto, dal momento che ci si ripropone semplicemente di attenuare la risposta sanzionatoria rispetto a una normativa che oggi incrimina, seppur con cornici edittali differenziate a seconda del tipo di droga, qualsivoglia condotta di coltivazione e consumo di sostanze stupefacenti. Potrebbero esserci criticità della normativa di risulta, per esempio tra comma 4 e comma 5, che riguarda le ipotesi di lieve entità, ma, anche in questo caso, tali criticità non devono venire in rilievo durante il giudizio di ammissibilità, che non può essere un anticipato giudizio di costituzionalità: non confondiamo ammissibilità e merito di questo referendum. Infine, questa proposta referendaria risponde in modo pieno e diretto a un modello di diritto penale realmente ispirato al principio di sussidiarietà. Vorrei richiamare la sentenza della Cassazione numero 12348 del 16 Aprile 2020, in cui le sezioni unite hanno rilevato come debbano ritenersi escluse dall'ambito di applicazione della norma in esame le attività di coltivazione di minime dimensioni svolte in forma domestica, proprio in virtù delle succitate motivazioni alla base del giudizio di ammissibilità del referendum del 1993. Si potrebbero fare molti altri rilievi, ma io credo e spero davvero che la Corte voglia cogliere il significato profondo del referendum, che l'argomento degli obblighi internazionali venga svolto in maniera corretta, che i precedenti si possano rivedere alla luce dei precedenti penali e delle modifiche delle situazioni (come nel caso del sovraffollamento penitenziario). Spero che ci troveremo a discutere in dibattiti sul merito dei temi, e non su una giurisprudenza della Corte Costituzionale che sembrerebbe fare da guardiano pericoloso di questo importante aspetto della nostra democrazia.

(Trascrizione non rivista dall'autrice)

LE PAROLE FUORVIANTI DEL PRESIDENTE AMATO

A cura della redazione

LE DICHIARAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE GIULIANO AMATO PER MOTIVARE LA INAMMISSIBILITA' DEI REFERENDUM CANNABIS E EUTANASIA NELLA CONFERENZA STAMPA DEL 16 FEBBRAIO 2022

GIULIANO AMATO: Bene, vi ringrazio di essere venuti a quest'ora… Io provo a parlare forte però la giornata è stata di uso intenso delle corde vocali e quelle non le posso cambiare.

Comunque, abbiamo ritenuto giusto ripristinare un'usanza che c'era stata in anni molto lontani che prevede, dopo impegni di questo tipo, che hanno un risultato plurimo che desta un forte interesse nell'opinione pubblica e quindi in voi che la dovete informare, di fare una conferenza stampa nella quale spieghiamo quello che abbiamo fatto.

Cosa che secondo me è sempre utile, quella – dopo decisioni importanti o meno importanti – spiegare.

Ciò, vi dirò la verità, è tanto più importante ora quando le campagne informative che precedono decisioni come queste su referendum avvengono all'insegna di parole che poi possono risultare determinanti nell'interpretare quel che è accaduto… Ci arriverò tra un minuto, ma nella sorpresa e anche amarezza che ha destato in molti la decisione di ieri ha giocato un ruolo determinante l'uso, che è stato generalizzato, se alza la mano chi non ha usato questo termine io sono pronto a offrirgli due fustini di Dixan, "Referendum sull'Eutanasia".

Perché "Referendum sull'Eutanasia" desta nelle persone che leggono o che ascoltano la legittima aspettativa che si tratti di un referendum che ha ad oggetto le persone che stanno soffrendo, che sono malate, che sono magari incurabili, quelle di cui questa Corte si è occupata, aprendo sulla depenalizzazione del suicidio assistito nella decisione sul suicidio assistito.

Quindi il referendum su che cos'era? Era sulle persone come quelle che, a differenza di quelle del suicidio assistito, non sono in grado di fare da soli l'ultima mossa… E che è giusto dire che è inammissibile che si trovi il modo di occuparsi di loro? No, è spaventosamente ingiusto.

Peccato che il referendum non fosse sull'eutanasia ma fosse sull'omicidio del consenziente e che arrivare ad un voto che, aspettandosi che sia sull'eutanasia,

poi legittima l'omicidio del consenziente, finisce per legittimare l'omicidio del consenziente ben al di là, ben al di là, dei casi per i quali ci sia spetta che l'eutanasia possa aver luogo… Tutti i casi nei quali una persona che non è malata, non è terminale, che non è in condizioni di sofferenze intollerabili, per altre ragioni decide di porre fine alla sua esistenza, dà un consenso affidabile e credibile e trova qualcuno che, sulla base di quel consenso, provvede a fargli l'iniezione letale. Casi che stanno del tutto al di fuori della relazione medica, della legge sulla sedazione, del mondo – come anche i Promotori lo hanno da noi definito – eutanasico… E devo dire che loro si sono sforzati di sostenere che alla fin fine quello che a cui si poteva poi arrivare era di ammetterlo per quei casi…

Sì, ma non solo per quelli! E comunque sono casi totalmente diversi, altro è lavorare sul malato terminale…

Io vi dico una cosa che non potrei dire, ma chi lo sa se presentandoci la questione, non sotto forma di quesito referendario, ma di quesito di legittimità costituzionale del 579 com'è, non sarebbe possibile trattarlo come abbiamo trattato il 580, il suicidio assistito… Non lo so, ma certo questa Corte il suicidio assistiti, a determinate condizioni, lo ha depenalizzato.

E vi confesso che leggere o sentire che chi ha preso la decisione che abbiamo preso ieri non sa che cos'è la sofferenza mi ha ferito, ha ferito tutti noi, e ci ha ferito ingiustamente. Ma non è colpa vostra. È la parola "eutanasia" che ha portato tutto questo. Il referendum era sull'omicidio del consenziente e l'omicidio del consenziente sarebbe stato lecito in casi ben più numerosi di quelli e ben diversi da quelli dell'eutanasia.

A questo punto qualcuno ha scritto, secondo me giustamente, "insomma se lo veda un po' il Parlamento questo problema, già che c'è!".

Questo tema delle parole fuorvianti, che poi mi ha indotto anche a trovarmi qui oggi, ce lo troviamo in parte addosso anche sui tre referendum, non su tutti e tre, ma su uno dei tre referendum sui quali la decisione è arrivata oggi pomeriggio e sui quali, io faccio la parte del comunicato a questo punto perché abbiamo finito pochi minuti fa, noi abbiamo dichiarato ammissibili, ammissibile il referendum sulle funzioni da riconoscere ai Consigli giudiziari nella loro composizione completa anche coi laici. .

…OMISSIS…

Abbiamo, invece, dichiarato inammissibile il referendum sulla responsabilità diretta dei magistrati perché essendo fondamentalmente, poi c'è una motivazione più articolata, ma fondamentalmente essendo sempre stata la regola per i magistrati quella della responsabilità indiretta, si cita lo Stato e poi c'è la rivalsa sul magistrato, la introduzione della responsabilità diretta rende il referendum, più che abrogativo, innovativo. Perché non è che questo è un caso di abrogazione che fa sì che tolto quel pezzetto lì si riespande automaticamente una norma più generale che c'era. Perché qui stiamo parlando della responsabilità dei magistrati per i quali le regola, diversamente che per altri funzionari pubblici, ma questo è un dato di fatto e di diritto, per i magistrati la regola era sempre stata quella della responsabilità indiretta.

Ci sono poi altri aspetti minori che attengono alla chiarezza del quesito etc.

Infine, abbiamo dichiarato inammissibile il referendum, io dico, sulle sostanze stupefacenti, non sulla cannabis.

Qui c'è una parziale analogia con quello che vi dicevo prima a proposito dell'eutanasia, mi basti dire che il quesito è articolato in tre sotto-quesiti e il primo sotto-quesito, quello relativo all'art. 73, comma 1, della legge sulla droga, prevede che scompare tra le attività penalmente punite la coltivazione delle sostanze stupefacenti di cui alle Tabelle 1 e 3. E le sostanze stupefacenti delle Tabelle 1 e 3 non includono neppure la cannabis, che è nella Tabella 2, ma includono il papavero, coca, le foglie… insomma, includono le cosiddette droghe pesanti.

Già questo è sufficiente: a) a farci violare obblighi internazionali plurimi che abbiamo e che sono un limite indiscutibile dei referendum; b) questo è un fatto specifico qua, ci portano a constatare la inidoneità rispetto allo stesso scopo perseguito – quale che esso sia – perché il quesito non tocca altre disposizioni che rimangono in piedi e che continuano a prevedere la rilevanza penale di queste stesse condotte.

Quindi c'è violazione degli obblighi internazionali e inidoneità allo scopo nel referendum sulle sostanze stupefacenti.

Io in questa parte mia avrei finito.

…OMISSIS…

FRANCESCO GRIGNETTI (La Stampa): Ah ok… Presidente a proposito del referendum, quello che avete dichiarato inammissibile, sulle sostanze stupefacenti.

Ma se non ci fosse stato questo clamoroso errore che ha reso, come dire, inidoneo perché contraddittorio e anche l'ha reso in contrasto con gli obblighi internazionali… Quindi se non ci fosse stato questo clamoroso errore nel primo dei sotto-quesiti, poteva essere ammesso?

GIULIANO AMATO: Se lei mi sta chiedendo se un quesito il quale dice "la coltivazione della cannabis a scopo personale, rudimentale e non commerciale, fatta addirittura sul terrazzino, ha da essere legittima o deve essere punita?" io non, non mi pronuncerei mai per la inammissibilità di un quesito del genere.

Il paradosso di questo, un po' che circonda questo quesito, è che, non è legge, ma è Sezioni Unite della Cassazione che, interpretando l'art. 73 e ss. ha già ritenuto che è fuori dalla punibilità penale la coltivazione rudimentale, ad uso personale, etc.

Quindi, c'è un po' questo paradosso: ma se il quesito fosse stato presentato in questi termini – riferito alla cannabis e all'uso personale della medesima – boh, un quesito più che ammissibile, non ho dubbi.

CLAUDIA FUSANI (Tiscali News): Salve Presidente e grazie, grazie soprattutto per essere qui a spiegare.

Io cerco di essere sintetica, ci provo. Allora… È vero che qui siamo alla Corte e non siamo in Parlamento, prima cosa, e questo è un dato oggettivo diciamo. È anche vero che tutti i temi che sono stati portati con questi sei quesiti, anzi sei più due quesiti, sono temi

molto sentiti tra tutti noi… Ci sono state molte firme…

Sono temi veri, sono temi sentiti: sia quelli della giustizia – magari qualcuno sulla giustizia poteva essere anche, magari qualcosa in più – però quello, per esempio, sulla responsabilità dei giudici è un tema molto sentito, perché lei sa benissimo qual è il livello di casi di, come dire, di casi di ingiustizia in questo Paese; così come è molto sentito quello sul fine vita, sulla buona morte – come la vogliamo chiamare? – 579 o 580.

La domanda è questa: io ho capito che questi quesiti non sono stati scritti bene e quindi in qualche modo… Però mi sembra anche di capire che voi avete trovato un po', questo famoso, come dire "pelo nell'uovo". Non potevate interpretare e poi dare – poi ovviamente tutti noi dovremmo leggere quali motivazioni ci sono dietro – ma non potevate invece che dire "non è ammissibile", "è ammissibile se… o è ammissibile".

GIULIANO AMATO: No. Se fosse stato possibile io l'avrei fatto.

Ma le pare che una Corte che ha fatto una sentenza direi abbastanza, insomma, innovativa, per il suicidio assistito – qui la norma diceva chiunque assiste un altro con qualunque mezzo poi, era una norma generalissima, è punito etc. etc. – e noi lì, avendo in mano gli strumenti che abbiamo nel giudizio di legittimità costituzionale, abbiamo detto che era incostituzionale per la parte in cui includeva nella punizione penale anche il caso di chi etc. etc. etc. e veniva fuori il caso di Fabo e…

Nel giudicare dell'ammissibilità di un referendum questo non lo possiamo fare, noi non possiamo cambiare il quesito. Il quesito è quello. E noi dobbiamo valutare se quel quesito ha caratteristiche che lo rendono contrario alla Costituzione, il che significa, o tutti lo sanno, non soltanto che non rientra nelle materie di cui all'art. 75 ma che non lascia scoperti, scoperti, valori e diritti costituzionali irrinunciabili. Dico scoperti eh.

E qui, davanti a questo, ci siamo trovati nella situazione di chiederci "ma domani quando…" sa il risultato era quello e noi non lo potevamo cambiare; oggi quell'articolo dice "chiunque uccide persona consenziente è punti con la pena da 5 a 15 anni (…) E' punto come nell'omicidio normale se il fatto è commesso a danno di un minore, di una persona incapace di esprimere il consenso e un terzo caso simile.

Venivano tagliate le righe di mezzo e la norma diventava "l'omicidio del consenziente è punito se il fatto è commesso ai danni d'un minore, verso persona incapace di esprimere il consenso" quindi in tutti gli altri casi non era più penalmente punibile. E in materia penale non si può andare per analogia.

Io vedevo quello che avevamo fatto sull'articolo dopo e avrei voluto trasferirlo qua, ma non potevo! Non potevo proprio.

Io potevo dire "così com'è io non lo tocco, non lo posso toccare" e questo è il risultato, questo è il risultato.

Ecco, questo è il punto.

L'altro, quello sulle sostanze stupefacenti, forse un pezzo, è diviso in tre, un pezzo magari era meno contrario degli altri due; ma io non posso toccare il quesito, se il quesito è diviso in tre sotto-quesiti, io questo treno non lo posso toccare… E allora se il primo vagone già da solo deraglia, si porta dietro gli altri due. Questo bisogno anche tenerne conto.

…OMISSIS…

ANDREA FABOZZI (Il manifesto): Buonasera, a parte questa… Volevo farle una domanda sul referendum, sull'ultimo referendum, quello dichiarato inammissibile sulla cannabis. A parte questa cosa che Lei ci ha spiegato adesso, dell'errore di Tabelle, che mi sembra veramente clamorosa… Ci sono dei passaggi nella formazione del quesito – penso a quelli in Cassazione – che prevedono anche un'interlocuzione con il Comitato Promotore, evidentemente qualcosa non deve aver, deve non aver funzionato bene magari in quei passaggi lì se si è arrivati con un errore così clamoroso qui…

Ma io volevo chiederle questo: perché Lei ha detto "avremmo violato obblighi internazionali plurimi" cioè dice si avrebbe violato plurimi obblighi internazionali, riferito alla cannabis…

Ecco, invece, uno dei quesiti ammessi quello che cancella completamente la cd. Legge Severino, il D. Lgs. anticorruzione, è in adempimento di un disegno di legge delega, quello appunto che sta a monte, che comincia con un riferimento agli obblighi delle Nazioni Unite e va avanti con tutta una sequenza di obblighi internazionali che, diciamo, in funzione dei quali l'Italia si è dotata di quella legislazione anticorruzione.

Come mai, diciamo, quello che non è valso per quel referendum, valeva invece per quello della…

GIULIANO AMATO: No no, attento! Se prova a dire che abbiamo usato due pesi e due misure, non è così.

No, le spiego. Qui perché è stata toccata la… Il comma 1 è stato toccato per togliere il "coltiva", senza tener conto che poi valeva… Che poi "coltiva" non è più… Però effettivamente c'è un errore.

Come mai il Comitato possa averlo fatto, forse una spiegazione c'è e non so se la Cassazione è in condizione di rilevarlo, non entro nei, in quel lato lì della questione. Perché, in realtà, se lei ricorda, alcuni anni fa venne introdotta una nuova disciplina della droga (2006) nella legge di conversione di un D.L. Giovanardi e altri, che la Corte costituzionale dichiarò illegittima perché era una normativa intrusa etc. etc.

Questo ha riportato in vigore, dato che quella abrogazione fatta da quella legge era come non mai avvenuta, dato che dichiarata illegittima proprio per estraneità, riportò in vigore le Tabelle della disciplina precedente.

Io non vorrei, ma questa è una mia pura ipotesi, che chi ha scritto il quesito si sia basato sulle Tabelle che poi accompagnavano la Legge Giovanardi. Questo è possibile…

Però non lo so francamente perché questo è accaduto, ma insomma se vuole, ce le ho qua le carte, glielo faccio leggere proprio il 73, 1° comma, diche che "è punito chi coltiva, produce, diffonde le sostanze di cui alle Tabelle 1 e 3", va a leggere le Tabelle e si accorge che sono le Tabelle delle droghe pesanti, mentre la cannabis è nella Tabella 2.

Gli obblighi internazionali a cui faceva capo il complesso delle discipline che noi abbiamo, l'Italia ha adottato dopo quella legge delega, ne ha fatte tantissime… Perché c'era questo decreto delegato sulla incandidabilità, c'era la creazione dell'Autorità anticorruzione, c'era la disciplina del whistleblower cioè la tutela di chi dall'interno degli apparati… C'era tutta una serie di discipline che riguardavano la pubblica amministrazione e il controllo della corruzione dentro gli apparati amministrativi. Gli obblighi internazionali gravavano su questo. La incandidabilità come tale non rispondeva ad obblighi internazionali e quindi noi non ce li siamo trovati davanti nel valutare.

Ripeto, il nostro, perché poi sembra che noi facciamo di più… Insomma non è detto che una volta che noi abbiamo detto "è ammissibile" allora dobbiamo votare sì. Noi abbiamo dichiarato ammissibile un quesito, poi è il corpo elettorale che deve decidere se, a questo punto, preferisce che siano candidabili tutti quelli che, in base alla Severino, sono incandidabili o se vuole mantenere le cose come stanno.

Io dico non ho ragioni costituzionali… Tenga conto che la Severino, proprio tutte queste norme qui… Noi le abbiamo dichiarate più volte conformi alla Costituzione e non c'è stato passaggio davanti a noi di queste norme senza che noi dicessimo "no, costituzionalmente va bene". Ma non posso però dire, onestamente, perché a ciascuno il suo mestiere, che sono costituzionalmente dovute queste norme. Non lo posso dire.

E allora se, così come Costituzione prevede, un Comitato Promotore o dei Consigli Regionali dicono "vogliamo che il corpo elettorale si esprima su questo", io dico "si esprima!". Poi vediamo che succede.

…OMISSIS…

VALENTINA STELLA (Il Riformista/Il Dubbio): Salve, buonasera. Volevo chiedere una considerazione al Presidente in merito a quando ha dichiarato Marco Cappato stamattina. Marco Cappato è il tesoriere dell'Associazione Luca Coscioni che, in merito al quesito sull'omicidio del consenziente, ha detto "in due ore hanno liquidato la nostra iniziativa, volevano sbrigarsela anche prima. Bastava guardare le facce dei relatori per capirlo: il giudice costituzionale Modugno ha sbuffato indispettito tutto il tempo alle argomentazioni degli avvocati" e ha concluso "il Giudice Amato è una personalità molto politica e questa è una decisione politica".

GIULIANO AMATO: Insomma, io non so che facce stesse facendo il Prof. Modugno. Io so che, insomma, da parte di Cappato, mi sia consentito dirlo, deve la giusta assoluzione, giusta assoluzione, nel processo che ha avuto nel caso del Dj Fabo anche, non solo ma anche, alla sentenza di questa Corte sul suicidio assistito, dire che questa Corte fosse maldisposta significa dire una cattiveria che si poteva anche risparmiare, in un momento in cui per lui era più opportuno riflettere su cosa stava facendo parlando di eutanasia quando si trattava di omicidio del consenziente. La decisione è stata una decisione presa sulla base di criteri che sono assolutamente quelli previsti dalla Costituzione…

Io sono, e lui questo dovrebbe saperlo perché mi conosce da anni, assai meno politico di lui.

LUCIANO GHELFI (Tg2): Buonasera Presidente, vorrei chiederle se, sulla base dell'esperienza di questa complessa discussione che avete fatto, lei si sente di potere affermare che c'è la necessità di qualche correttivo nel procedimento; una idea di riforma del procedimento di ammissione dei referendum, ad esempio un vaglio in corso d'opera, a metà della raccolta firme, della costituzionalità dei quesiti per non ingenerare quelle aspettative che poi si sono generate e su cui lei è stato tanto critico all'inizio. Grazie.

GIULIANO AMATO: Le dirò che non ci ho riflettuto molto su questo. È una proposta che è stata fatta più volte, far intervenire la Corte prima.

E qui si sono contrapposte le due tesi: evitare di impegnare la Corte troppo presto quando magari poi non si sa ancora se le firme saranno raggiunte o no; oppure impegnare i Comitati a raccoglierle e poi beccarsi la fregatura che gli viene detto che non era ammissibile.

Visto che ci stiamo riflettendo insieme, forse entrambi per la prima volta, ora io vedrei con meno favore i dubbi sull'anticipazione perché da quando – io dico giustamente – è stata ammessa la raccolta delle firme elettroniche, insomma se parte un referendum è presumibile che arrivi, perché le difficoltà che si sono sempre incontrate per raccogliere 500.000 firme ora sono molto, molto diminuite.

E forse si può far intervenire la Corte prima, insomma… Sì, prima che le persone che hanno firmato, abbiano delle aspettative.

Io le dirò, vedo con favore tutto quello che permette di allargare questi istituti, però non c'è dubbio che la raccolta delle firme ai gazebo implica un contatto attraverso il quale chi firma si impadronisce di ciò per cui sta firmando perché parla con quelli stanno al gazebo, magari gli fa una domanda "ho dei dubbi, mi spieghi meglio"… Mentre, la firma elettronica è un po' quella cosa che tutti consideriamo, tutto ciò che è elettronico arricchisce la democrazia, però non è detto perché porta a decidere senza dialogo. Porta a decidere su ciò che ciascuno già sa sui suoi giudizi ma anche sui suoi pregiudizi, e quindi quella fase dialogica che è così importante nei processi, no anche partecipativi, un po' viene meno…

Ma, insomma, detto questo a latere, non c'è dubbio che se poi la raccolta avviene prevalentemente per via informatica allora farlo prima potrebbe incontrare meno obiezioni di quelle che incontrava un tempo.

REFERENDUM CANNABIS. DALLA CORTE UNO SCHIAFFO ALLA DEMOCRAZIA

Franco Corleone
Presidente del Comitato Scientifico de la Società della Ragione

La decisione della Corte costituzionale del febbraio 2022 di non ammettere al voto il referendum sulla mitigazione delle sanzioni previste dalla legge antidroga per la canapa, resterà scolpita nella storia per le gravissime conseguenze nel rapporto con le istituzioni di una parte consistente della società e particolarmente di centinaia di migliaia di giovani che si erano illusi di poter contare. Tanti giovani, destinati alla sfiducia nei partiti da una politica che si è fatta sempre più distante dalla società e dai problemi reali, nella proposta referendaria si erano rivelati, e creduti, protagonisti.

Anche perciò si era verificato uno straordinario successo della raccolta di firme, che in una sola settimana di settembre 2021 avevano superato il traguardo delle cinquecentomila firme necessarie, e l'attesa della sentenza era stata spasmodica. Quella passione e partecipazione sono però stati beffati.

La promessa di Giuliano Amato di non cercare il pelo nell'uovo per respingere i referendum, a posteriori si

IL PELO NELL'UOVO È STATO TROVATO A COSTO DI ARRAMPICARSI SUGLI SPECCHI NELLE MOTIVAZIONI E AVALLARE L'IPOTESI DELL'ERRORE DEL COMITATO PROMOTORE

era invece rivelata una turlupinatura. In una trasmissione televisiva il neopresidente della Corte costituzionale si era richiamato al Vangelo della democrazia come centro della convivenza. Rispetto alle polemiche che suscitate dalla conferenza stampa subito dopo la lunga Camera di consiglio, concentrata soprattutto sulla bocciatura dei due referendum (cannabis e eutanasia), Amato aveva argomentato che è tempo che l'Italia si abitui alla novità che è utile che le sentenze della Consulta vengano spiegate, per essere poi oggetto di condivisione o di critica. Bene ha fatto, però, in quella trasmissione, il conduttore a contestargli che i cittadini si sentono frustrati per essere

espropriati dell'esercizio della sovranità popolare e della decisione su temi che il Parlamento trascura da troppo tempo. Amato si era difeso adducendo che i limiti ai quesiti sono definiti dall'art. 75 della Costituzione e rimandando alla lettura delle sentenze.

La lettura delle motivazioni conferma che la decisione è tutta politica: *Questo referendum non s'ha da fare.* La modestia delle argomentazioni impone di respingere al mittente l'accusa espressa da Amato, nella conferenza stampa a caldo, di avere sbagliato il quesito. L'errore scagliato sarebbe stato di avere preso lucciole per lanterne, perché la cancellazione della condotta della coltivazione non avrebbe riguardato la canapa ma il papavero e la coca, cioè le piante da cui si possono estrarre le droghe pesanti. In realtà l'errore marchiano della Corte è stato di connettere le 17 condotte vietate descritte nel comma 1 dell'art. 73 del Dpr 309/90 con le tabelle I e III (contenenti le droghe pesanti), mentre il legame è con le pene per il reato compiuto, da sei a venti anni di carcere. Le 17 condotte del primo comma dell'art. 73 riguardano *tutte* le tabelle delle sostanze stupefacenti (la Fini-Giovanardi aveva infatti accorpato le sostanze in una unica tabella con la detenzione da otto a venti anni) e non, come ha sostenuto il professor Amato, solo le tabelle I e III. Solo che la legge è scritta male (e già questo sarebbe motivo per abrogarla!) e la pena per le droghe pesanti è indicata nel primo comma, mentre quella per le tabelle II e IV, da due a sei anni di carcere, è prevista nel comma 4, richiamando le condotte dei commi 1, 2 e 3. Un errore incredibile e imperdonabile. Nella memoria che illustrava il quesito referendario da noi proposto, tutto ciò era spiegato, con limpidità e senza sotterfugi.

Sconcerta che molti giornalisti, soggiogati dalla autorevolezza del Presidente Amato, si siano inchinati e abbiano accreditato il falso, cioè che fosse stato il Comitato promotore a compiere un errore. Io mi occupo di politica delle droghe e di leggi relative dal 1975 e sono pronto a un confronto aperto con Giuliano Amato – che era Presidente del Consiglio quando io ero sottosegretario alla Giustizia –, nel nome di Giancarlo Arnao, protagonista radicale della battaglia antiproibizionista.

La sentenza non può ristabilire la verità, perché chiarirebbe che la decisione si è fondata su un falso, quindi si arrampica sugli specchi, sostenendo che la canapa è ricompresa indirettamente, in quanto il comma 4 prevede per le condotte (compresa la coltivazione) riguardanti le tabelle II e IV una pena detentiva da due a sei anni. Non è così.

Viene ribadito con insistenza dalla Corte il vincolo dei criteri desumibili (sic!) dall'articolo 75 della Costituzione, elaborati nel 1978 con la sentenza n. 16: il ventaglio dilatabile come una gomma americana va dalla chiarezza alla omogeneità, dalla univocità a una matrice razionalmente unitaria.

Caratteristiche usate molto spesso arbitrariamente per cassare richieste referendarie scomode. Si dice che il quesito deve consentire ai cittadini una scelta libera e consapevole; a parte l'atteggiamento paternalistico, di tutela di incapaci di comprendere la posta in gioco, questa volta la domanda era chiara e limpida: Volete limitare i danni della guerra alla droga?

Siamo stati chiari anche nella scelta della eliminazione della fattispecie della coltivazione, che nella giurisprudenza dei tribunali e della Cassazione riguarda quella forma domestica e artigianale caratterizzata dallo scarso numero di piante (spesso tenute sul balcone) appare destinata all'uso personale; lo scopo era di sancire una depenalizzazione circoscritta a una modalità precisa.

Nelle motivazioni della sentenza viene imputato il fatto di avere lasciato il divieto generale di coltivazione di tutte le piante, ma se l'avessimo tolto la bocciatura del referendum sarebbe stata ancora più netta. In realtà, la coltivazione massiva e delle piante da cui, secondo la Corte, si ricavano le droghe pesanti sarebbe rimasta penalizzata avendo ben presenti le altre 16 condotte (produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve, a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, acquista, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque illecitamente detiene). Per la Corte l'architrave della repressione sta invece nella coltivazione della canapa. È la conferma che l'erba è davvero una pianta maledetta.

La Corte sbrigativamente sostiene poi che i vincoli internazionali rendono impossibile il referendum e ferma il tempo a sessant'anni fa. Il mondo è cambiato, le Convenzioni dall'ONU sono state ridimensionate a uno strumento flessibile e non rigido, affidato al giudizio degli Stati. La Corte ignora che l'Uruguay e il Canada hanno addirittura legalizzato la produzione e la vendita di cannabis senza conseguenze rispetto alle norme delle Convenzioni? La Corte non sa che l'eventuale violazione dei sacri testi della proibizione non prevede sanzioni?

La Corte si preoccupa di essere accusata di basarsi sulla normativa di risulta per l'inammissibilità, ma è proprio così. Infatti, la Corte sostiene che il referendum proponeva la cancellazione della pena del carcere per le violazioni legate alla cannabis, ma denuncia la contraddizione di avere mantenuto la pena carceraria per i fatti di lieve entità. Il quinto comma dell'art. 73 riguarda sia le droghe pesanti che quelle leggere (comma 1 e 4), sarebbe stato ingiusto cancellare la possibilità di una sanzione (da sei mesi a quattro anni) più contenuta per fatti lievi riguardanti le droghe pesanti. D'altronde essendo una fattispecie autonoma, qualunque giudice l'avrebbe utilizzata per i fatti relativi al comma 1.

Bontà sua la Corte non eccepisce nulla rispetto alla cancellazione del ritiro della patente, norma vessatoria e discriminante, ma purtroppo una sentenza della Corte del 2014 (n. 12) ha stabilito che il quesito non si può scindere e quindi non offre possibilità di soluzione intermedia tra il rifiuto e l'accettazione integrale

della proposta abrogativa.

Sarà davvero ineludibile una discussione sulle novità che la Corte negli ultimi anni si è data. Per quanto riguarda l'ammissibilità dei referendum è invece da molto tempo che sono state abbattute le norme precise fissate dalla Carta relative alle leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Infatti, è invalso il giudizio sulla omogeneità e chiarezza dei quesiti, con un atteggiamento paternalistico verso i cittadini incapaci di capire la domanda, e, cosa ancora più grave, una valutazione della legge risultante dal referendum con un arbitrario giudizio preventivo di legittimità costituzionale.

Il titolo del referendum sulle sostanze stupefacenti, per come deciso dalla Cassazione e condiviso dal Comitato promotore, non dava adito a ambiguità, prevedendo tre interventi puntuali: eliminava dall'elenco delle 17 condotte incriminatrici quella della coltivazione; cancellava la pena della detenzione, conservando la sanzione penale della multa, per le violazioni relative alle cosiddette droghe leggere, cannabis in particolare; eliminava le sanzioni amministrative del ritiro della patente per i soggetti individuati e colpiti per il semplice consumo.

Così continua ora, come una maledizione, la lunga storia di repressione, cominciata nel 1990 con la legge n. 309 "Iervolino-Vassalli", voluta da Bettino Craxi, folgorato dal pensiero unico del proibizionismo, nato negli Stati Uniti, che così tradì le battaglie laiche e libertarie di Loris Fortuna. Non risulta che Amato si oppose a questa torsione proibizionista; è invece agli atti la sua polemica contro Umberto Veronesi, ministro della Sanità, che alla Conferenza sulle droghe a Genova nel 2000 si espresse a favore della legalizzazione della canapa e delle droghe leggere.

Anche il referendum del 1993, quando il popolo sovrano bocciò le norme più ideologiche e punitive di quella legge, era stato tradito, perché il Parlamento non ne trasse le conseguenze dovute e addirittura nel 2006, con la truffaldina legge Fini-Giovanardi imposta per decreto, le pene previste vennero aggravate da sei a venti anni di carcere per il possesso di qualunque sostanza, cancellando la differenza tra droghe pesanti e leggere, all'insegna dello slogan, a sua volta truffaldino e antiscientifico, "la droga è droga". Solo nel 2014 la Corte costituzionale (relatrice Marta Cartabia) cancellò l'aberrazione della Fini-Giovanardi. Ma anche quella occasione fu vanificata.

In conseguenza di ciò, l'Italia vede tuttora un record di sovraffollamento delle carceri, costrette a condizioni inumane e degradanti, proprio a causa degli effetti delle norme sugli stupefacenti. Il 35% dei reclusi è incarcerato per spaccio e il 25% è classificato come "tossicodipendente". Un quadro terrificante! Cui si somma un altro dato, ancor più eloquente: ogni anno 30/40.000 persone sono segnalate ai prefetti per consumo personale e colpite da sanzioni amministrative odiose come il ritiro della patente. Dal 1990 tali segnalazioni ai prefetti (quella figura che Garibaldi, Einaudi ed Ernesto Rossi volevano abolire) sono state oltre 1.300.000, la gran parte semplicemente per avere fumato cannabis. Non si può che definirla una persecuzione di massa, che colpisce i giovani e li marchia con uno stigma perpetuo.

La decisione della Corte costituzionale del febbraio 2022 ha rafforzato questa macchina della stigmatizzazione e dell'idolatria del penale, contro lo Stato di diritto. Contemporaneamente, ha dato uno schiaffo ai firmatari del referendum e ha inferto un duro colpo alla fiducia nelle Istituzioni.

Valuteremo che fare e come ristabilire verità e diritto. Non ci arrendiamo alle ragioni della forza e del potere. Sarebbe ora che il Parlamento (che da venti anni tiene chiuse nei cassetti le proposte di riforma della legge sulle droghe) rispondesse alle tante supplenze, con una iniziativa adeguata ai tempi. Molti paesi, dall'Uruguay al Canada, ai tanti Stati degli USA hanno legalizzato la canapa. Una strada praticabile e necessaria. Nel merito, per prendere finalmente atto degli immani guasti umani, sociali, giuridici, economici provocati sinora dalla filosofia e dalla pratica della "guerra alla droga". Ma anche, più in generale, per ridare dignità a istituzioni che, anziché difendere il diritto e la Costituzione, ne fanno disinvoltamente strame, come è stato nel caso del referendum sulla cannabis.

CANNABIS, NUOVI PATTI GLOBALI. NON PER L'ITALIA

Marco Perduca e Leonardo Fiorentini
Comitato promotore Referendum Cannabis Legale

Tra i motivi per cui il referendum cannabis è stato dichiarato inammissibile c'è la violazione degli obblighi internazionali della Repubblica italiana derivanti dalle Convenzioni Onu.

Il primo documento sulle sostanze psicotrope fu adottato nel 1961, all'apice della Guerra Fredda. Sebbene volesse rendere disponibili piante e derivati psicoattivi per fini medico-scientifici, da allora è stato usato per giustificare la militarizzazione progressiva del controllo nazionale e internazionale degli stupefacenti, cancellando quasi totalmente la parte relativa all'accesso a medicine essenziali.

Le altre Convenzioni, del 1971 e 1988, furono adottate in un contesto geopolitico in cui, a fronte di conflitti armati spesso finanziati da traffici illeciti, la «guerra alla droga» divenne una guerra alle persone che violava diritti umani in tutto il mondo. Da una decina d'anni, anche in reazione alle gestioni di Pino Arlacchi e Antonio Maria Costa dell'Ufficio Onu per la droga e il crimine, tanto le agenzie delle Nazioni unite quanto

NEL BOCCIARE IL REFERENDUM CHE DEPENALIZZAVA LA COLTIVAZIONE DELLA CANNABIS, LA CONSULTA CHIAMA IN CAUSA LE CONVENZIONI DELLE NAZIONI UNITE.
DA IL MANIFESTO DEL 4 MARZO 2022

decine di Stati Membri hanno imboccato una strada diversa: quella della flessibilità e interpretazione.

Il giudizio di inammissibilità pare scritto nelle ore più buie della «guerra alla droga». Pur avendo riconosciuto (a malincuore) che il quesito si riferiva anche alla cannabis e aver confermato la differenza tra "piante" e "sostanze", la sentenza della Consulta insiste con gli obblighi internazionali. A niente sono valse le molte pagine delle memorie che hanno contestualizzato l'attuale regime di «controllo internazionale delle droghe» ricordando che Uruguay, Canada, Malta e 19 Stati Usa hanno radicalmente modificato le proprie leggi sulla

cannabis senza uscire dai documenti internazionali. Per i giudici della Consulta l'Italia doveva esser difesa dalla normativa risultante dal referendum perché ci avrebbe fatto diventare uno Stato paria.

Archiviati i Governi Berlusconi, l'Italia è stata uno degli agenti di questo mutato scenario internazionale accompagnando un approccio di segno diametralmente opposto a quanto rilanciato con la prima sessione speciale dell'Onu sulle droghe (Ungass) del 1998. Dal 2013 i governi italiani si sono conformati alle posizioni comuni europee mediando con i contrari – convincendo la Cina a non ri-tabellare la ketamina! – contribuendo significativamente alla buona riuscita della seconda Ungass.

Ed è proprio nel 2016 che al Palazzo di Vetro si è codificato politicamente questo nuovo approccio nella sessione speciale dell'Onu sulle droghe che ha riaffermato che le Convenzioni prevedono flessibilità interpretative per adeguarsi al contesto nazionale prevalente. Oltre al mondo è cambiata anche la nostra legge sulle droghe: referendum, decreti incostituzionali, sentenze della Consulta, decreti legge, sentenze della Cassazione e della Corte costituzionale stessa, oltre a decine di assoluzioni anche recentissime, hanno progressivamente cambiato l'applicazione di norme che, a seguito della sentenza d'inammissibilità, corrono il rischio di non esser più modificabili per come previsto dalla Costituzione che consente al popolo sovrano di abrogare leggi o parti di esse. I giudici dedicano un terzo della sentenza a ricostruire il testo attuale della legge ma non riservano una riga alle recenti dinamiche del «sistema internazionale di controllo delle droghe».

La legge 309/90 non autorizza la ratifica della Convenzione del 1988 né la incorpora. La Consulta estende la previsione inserita nella Costituzione, esclusivamente per motivi tecnico-giuridici, anche a quelle norme che applicano impegni derivanti da Trattati internazionali.

Nel definire il quesito è stata data prioritaria attenzione alle Convenzioni. Gli obblighi internazionali di vietare le coltivazioni di quanto inserito nelle tabelle per fini diversi da quelli medici o scientifici sono assolti nel Testo Unico dall'art. 26, non toccato dal referendum, che vieta le coltivazione (a eccezione della canapa industriale) per fini diversi da quelli medico-scientifici (autorizzabili dal Ministero della Salute). L'art. 28 rinvia «alle sanzioni penali e amministrative stabilite per la fabbricazione illecita delle sostanze stesse» chiunque coltivi in assenza di autorizzazione – «fabbricazione» e non «coltivazione». Il quesito non toccava questi articoli consentendo di colpire penalmente la produzione di stupefacenti per quantità e industriosità a uso non personale. Convenzioni quindi rispettate.

L'eliminazione della parola «coltiva» dal comma 1 dell'art. 73, in una lettura sistematica e vincolata al principio di tipicità, si risolveva nella depenalizzazione della sola coltivazione a uso personale di un numero limitato di quanto nelle tabelle I e II (tra cui foglia di coca e papavero) lasciando penalizzate le condotte necessarie a produrre sostanze stupefacenti (eroina, cocaina ma anche hashish) anche se destinate a uso personale. Anche la mera detenzione di piante, foglie e fiori, se a fini di spaccio, sarebbe rimasta sanzionabile penalmente.

La rimozione dal comma 4 dell'art. 73 delle pene detentive per le condotte relative alle "droghe leggere" (tabelle II e IV) restava nell'ambito degli obblighi internazionali perché in linea con l'orientamento prevalente dell'Onu a partire da quanto affermato l'anno scorso dalla Giunta internazionale per gli stupefacenti (che sovrintende l'applicazione delle Convenzioni) che ha chiarito che «per le convenzioni solo i reati "gravi" dovrebbero essere passibili della pena dell'incarcerazione». Già nel '90 nonostante la cannabis fosse nella tabella IV (della convenzione del '61) relativa a «sostanze più pericolose e soggette a controllo più rigido», l'Italia interpretò flessibilmente le Convenzioni colpendo le condotte correlate con sanzioni minori.

Nel 2020, infine, la Commissione droghe dell'Onu, col voto favorevole dell'Italia, ha rimosso la cannabis dalla summenzionata tabella IV. Il referendum adeguava la legge del 1990 alle mutate condizioni internazionali senza violare obblighi o Convenzioni.

Seconda parte

DOCUMENTAZIONE

LA MEMORIA DEL COMITATO PROMOTORE REFERENDUM CANNABIS

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE
GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM
(Reg. Ref. 180, Camera di consiglio del 15.02.2022)

MEMORIA

ex art. 33 comma 3 L. n. 352/1970

per i presentatori e promotori della richiesta referendaria sotto indicata, nelle persone di Marco Perduca, (OMISSIS), Riccardo Magi, (OMISSIS) e Leonardo Fiorentini, (OMISSIS), tutti rappresentati e difesi, anche disgiuntamente, dal Prof. Avv. Andrea Pertici, del foro di Lucca (OMISSIS) e Avv. Gian Domenico Caiazza, del foro di Roma (OMISSIS), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, (OMISSIS), giusta la procura speciale da intendersi apposta in calce al presente atto (per comunicazioni: OMISSIS)

sulla richiesta referendaria proposta ai sensi dell'art. 75 della Costituzione e degli artt. 7 e 27 della legge 25 maggio 1970 n. 352, sul seguente quesito:

PUBBLICHIAMO INTEGRALMENTE LA MEMORIA DEL COMITATO PROMOTORE DEL REFERENDUM CANNABIS IN OCCASIONE DEL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL QUESITO IN CAMERA DI CONSIGLIO.

«Volete voi che sia abrogato il Decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, avente ad oggetto "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", limitatamente alle seguenti parti: articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 1, limitatamente all'inciso "*coltiva*"; articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 4, limitatamente alle parole "*la reclusione da due a 6 anni e*"; articolo 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), limitatamente alle

parole "*a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;*"?».

FATTO

1. Con comunicato pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 215 del 8 settembre 2021, la cancelleria della Corte Suprema di Cassazione ha annunciato di aver raccolto a verbale la dichiarazione resa da undici cittadini italiani, muniti dei certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali, di voler promuovere ai sensi dell'art. 75 della Costituzione la raccolta di almeno cinquecentomila firme per la richiesta di referendum in epigrafe indicato[1].

2. Come da verbale della Corte emesso in pari data, il 28 ottobre 2021 i promotori della raccolta firme hanno depositato presso la cancelleria dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione un hard disk esterno per n. 71.026 file e 109.606 cartelle, contenente il duplicato informatico, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 1, lett. i-quinquies) del codice dell'amministrazione digitale, di n. 606.879 firme di cittadini elettori per la Camera dei Deputati raccolte elettronicamente a supporto della suddetta richiesta, accompagnate dal duplicato informatico delle richieste formulate con pec alle amministrazioni e dei certificati d'iscrizione nelle liste elettorali acclusi ai messaggi pec ricevuti, unitamente ad una scatola recante l'indicazione "referendumcannabislegale, referendumcannabis.it" contenente complessivamente 294 moduli recanti 5.753 firme di cittadini, regolarmente autenticate e in parte corredate dalla certificazione di iscrizione nelle liste elettorali, per un totale complessivo di 612.632 firme.

3. In data 15 dicembre 2021, con ordinanza non definitiva, l'Ufficio centrale per il referendum ha comunicato ai promotori le risultanze delle operazioni di verifica e conteggio delle sottoscrizioni della richiesta di referendum sino a quel momento effettuate, proponendo altresì la seguente denominazione identificativa dell'oggetto del quesito: «Abrogazione parziale di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti» e dando termine ai promotori fino al 4 gennaio 2022 per far pervenire eventuali osservazioni in merito alla denominazione proposta.

4. In data gennaio 4 gennaio 2022, con memoria che veniva depositata, i promotori hanno svolto osservazioni scritte sulla denominazione proponendo l'integrazione dello stesso con la parola «coltivazione».

5. L'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 11 gennaio 2022, ha accolto la richiesta dei promotori di integrazione del quesito referendario, giacché, secondo quanto espresso dalla Corte, "*tale integrazione*", inserita dopo le parole "in materia di", "*consente una più puntuale individuazione dell'oggetto del quesito nella parte relativa all'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309/1990*".

Con medesima ordinanza, l'Ufficio centrale, ritenuta la tempestività della presentazione della richiesta referendaria, ha dato atto che le sottoscrizioni raccolte dai promotori avevano superato il numero di cinquecentomila, dichiarando che la richiesta è conforme alle disposizioni di legge.

La denominazione del referendum è stata quindi stabilita come segue: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

6. Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di codesta Corte costituzionale ha fissato per la camera di consiglio la data del 15 febbraio 2022.

Partecipano al giudizio con la presente memoria i presentatori promotori della richiesta referendaria in epigrafe, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Prof. Andrea Pertici e Gian Domenico Caiazza, i quali

CHIEDONO

che il quesito referendario venga dichiarato ammissibile per le seguenti ragioni di

DIRITTO

Sommario:

1. L'intento dei promotori

2. Sul giudizio di ammissibilità intorno ai requisiti di chiarezza e omogeneità del quesito

3. Sui limiti dell'art. 75 comma 2 Cost.

4. Sul giudizio di ammissibilità intorno al vincolo della portata meramente ablativa e sulla c.d. normativa di risulta

5. Sulla compatibilità degli articoli 73 e 75 del D.P.R. n. 309/90, così come incisi dal quesito, con il principio di offensività

* * *

1. L'INTENTO DEI PROMOTORI

Con il quesito referendario denominato "*Abrogazione parziale di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope"* i promotori intendono attenuare la portata sanzionatoria del testo unico n. 309/1990 attraverso tre interventi puntuali:

1) l'abrogazione del termine «coltiva» al **comma 1 dell'art. 73**, dove sono individuate le numerose condotte sanzionate. In proposito si ritiene che il mantenimento di tutte le altre condotte ivi descritte e non sottoposte ad abrogazione sia sufficiente per sanzionare colui che coltiva in forma industriale e al fine di vendere.

In considerazione del diverso contesto normativo, in effetti, il riferimento alla coltivazione assume un significato diverso nella norma oggetto della proposta abrogativa (art. 73, primo comma), rispetto a quanto

1 www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/08/21A05376/sg.

avvenga in altre disposizioni del testo, che non vengono incise dal quesito.

Infatti, nel primo caso, la coltivazione è solo una delle numerose condotte indicate come penalmente sanzionabili in assenza dell'autorizzazione, che può quindi assumere un autonomo significato rispetto alle altre, ed in particolare alla produzione e fabbricazione, soltanto se individuata come coltivazione domestica, c.d. "rudimentale". Viceversa, nel capo espressamente dedicato alla «coltivazione e produzione» (capo I del titolo III), l'attività di coltivazione è chiaramente riferita ad una attività di consistente rilevanza, come risulta dall'esame delle singole norme.

Infatti, l'art. 26 fa riferimento, al primo comma, al generale divieto assoluto della coltivazione della cannabis, salvo che «per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'articolo 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea» e, al secondo comma, alla possibilità che il ministro della salute autorizzi alla coltivazione istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca. L'art. 27 alla richiesta di autorizzazione evidentemente ad una coltivazione di vasta portata, visto che si deve indicare, tra l'altro, non solo il «coltivatore responsabile», ma addirittura le «particelle catastali» interessate, facendo poi riferimento ai controlli sulle «fasi della coltivazione fino all'avvenuta cessione del prodotto» e al collegamento con «la raccolta, la detenzione e la vendita dei prodotti ottenuti». L'articolo 28, poi, prevede per la coltivazione le pene previste per la fabbricazione, evidentemente riferendosi così ad una coltivazione, per così dire, industriale.

In sostanza, il contesto normativo in cui è inserito il riferimento alla condotta del coltivare consente una diversa interpretazione sistematica della stessa che assumerebbe così un significato differente: quello di una coltivazione volta alla produzione industriale negli artt. 26-28 da quello di una coltivazione domestica c.d. "rudimentale" nell'art. 73, primo comma.

Così, sulla prima ipotesi, il quesito non incide, mantenendo quindi fermo il divieto di coltivazione massiva al di fuori delle autorizzazioni, mentre, rispetto alla seconda ipotesi, la abrogazione del verbo «coltiva» escluderebbe dall'area della punibilità la coltivazione casalinga c.d. "rudimentale" della pianta per l'infiorescenza di cannabis (che, in quanto tale, non richiede alcuna procedura particolare che possa essere definita lavorazione in senso stretto).

Tale distinzione consentirebbe di dare riscontro normativo ad un piuttosto recente orientamento giurisprudenziale, considerato che la sentenza delle Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione n. 12348/2020 (ud. 19 dicembre 2019, Presidente Carcano - Relatore Andronio)[2] ha ritenuto non punibile questo tipo di coltivazione, rudimentale e a fini di uso personale. Come sottolineato dalla giurisprudenza di legittimità appena citata, deve essere dato particolare rilievo all'articolo 27 del testo unico, non soggetto a ritaglio abrogativo da parte dei promotori, che fa riferimento alle "particelle catastali" e alla "superficie di terreno sulla quale sarà effettuata la coltivazione, mentre i successivi articoli 28 e 29, anch'essi non incisi dal quesito referendario, richiamano le modalità di vigilanza, raccolta e produzione delle coltivazioni autorizzate, elementi, tutti, evocativi di una coltivazione tecnico-agraria, di apprezzabili dimensioni e realizzata per finalità commerciali, non limitata pertanto all'ambito domestico;

2) il quesito interviene, poi, sul **comma 4 dell'art. 73**, nei limiti, come meglio si dirà, di quanto già ritenuto ammissibile da Codesta Corte con precedenti pronunce sul tema, eliminando la pena detentiva della reclusione da due a sei anni per il caso in cui le condotte di cui al primo comma abbiano ad oggetto le sostanze di cui alle tabelle II e IV, ma lasciando la pena pecuniaria della multa da 5.164 a 77.468 euro.

In altri termini, l'intento dei promotori è quello di espungere la sola pena detentiva della reclusione per chi, al di fuori delle autorizzazioni previste dall'art. 17 del testo unico, compia uno dei reati oggi previsti dal comma 1 della medesima disposizione. Tali condotte rimarrebbero non solo illecite, ma anche penalmente rilevanti, pur con l'esclusione della detenzione, con effetti positivi anche sul nostro oberato sistema carcerario.

Sul punto, è utile ricordare come in relazione all'art. 73 e al testo del comma 4 dello stesso articolo le modifiche introdotte dal legislatore con l'art. 4-bis con decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, siano state dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza n. 32/2014 da questa Corte, che ha altresì precisato che "*tornano a ricevere applicazione l'art. 73 del medesimo d.P.R. e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente alle modifiche apportate*". È quindi su tale testo che si incentra il quesito referendario, il quale mira ad eliminare, in relazione alle c.d. "droghe leggere", la pena detentiva della reclusione nella misura che va da due a sei anni;

3) la terza disposizione oggetto del quesito referendario è **l'art. 75, primo comma,** del testo unico in esame, limitatamente alle parole "*a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni*". Per quanto concerne, quindi, **le sanzioni amministrative** comminate nei confronti di chi tiene determinate condotte per fare uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope, attraverso il ritaglio proposto si interviene unicamente sulla rimozione della più odiosa e applicata fattispecie sanzionatoria avente natura amministrativa: la sospensione della patente **al di fuori dei casi di guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, che rimangono invero puniti dall'art. 187 del Codice della Strada**. Al riguardo, è bene sottolineare come la sospensione della patente rappresenti la sanzione accessoria che più mette a rischio l'integrazione sociale delle persone che usano sostanze: spesso significa non solo impossibilità

2 Si veda https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/04/16/coltivazione-di-piante-da-cui-siano-ricavabili-sostanze-stupefacenti-depositata-la-sentenza-delle-sezioni-unite-12348-2020/.

di muoversi, ma anche perdita di relazioni e lavoro.

Rimangono invece **inalterate le ulteriori sanzioni amministrative** previste dalla normativa di riferimento, pur offrendo il quesito un'indicazione chiara al legislatore di come intervenire al fine di rimuovere il carico ingiustificato e stigmatizzante delle stesse.

Dai suddetti interventi di abrogazione è possibile trarre l'intenzione dei promotori, rilevante per come obiettivata nel quesito (secondo quanto precisato dalla sent. n. 29/1987), al fine di valutare la «chiarezza dell'intera operazione referendaria» (sent. n. 47/1991, più volte successivamente ripresa). Risulta in effetti dalla predetta descrizione come le operazioni di ritaglio proposte rispondono alla intenzione dei promotori di attutire la portata sanzionatoria dell'ordinamento statale rispetto a determinate condotte tenute rispetto alle sostanze stupefacenti ed in particolare ad alcune di queste. Il "filo rosso" che unisce i tre interventi posti alla base del quesito referendario è rappresentato dal proposito di intervenire in chiave mitigatrice sull'attuale assetto della materia, attraverso un intervento che, pur non pretendendo di ricomporre tutte le aporie di cui è emblema il D.P.R. 309/90, quantomeno si propone di attenuare la risposta sanzionatoria al ricorrere di tutte quelle condotte che, secondo la prassi e l'applicazione giurisprudenziale, si contraddistinguono per una bassa ovvero inesistente carica di lesività rispetto ai beni giuridici asseritamente oggetto di tutela[3].

2. SUL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ INTORNO AI REQUISITI DI CHIAREZZA E OMOGENEITÀ DEL QUESITO

L'individuazione delle intenzioni dei promotori ci consente di chiarire la matrice razionalmente unitaria del quesito, funzionale all'accertamento dell'omogeneità dello stesso, che rappresenta a sua volta un imprescindibile presupposto della sua chiarezza e semplicità, quali elementi necessari a consentire all'elettore l'espressione di un voto libero e consapevole (sent. n. 16/1978, come precisata dalla sent. n. 27/1981, fino alla giurisprudenza più recente: ad es. sentt. nn. 12/2014, 6/2015, 26/2017). In effetti – nella sent. n. 10/2020 – Questa Eccellentissima Corte ha evidenziato il fondamentale nesso tra l'obiettivo che il quesito intende perseguire e la sua matrice razionalmente unitaria, cosa che, appunto, si realizzerebbe, per quanto sopra detto, anche nel caso di specie.

Più in particolare, infatti, il criterio dell'omogeneità richiede, secondo quanto stabilito da questa Corte nella sentenza n. 16 del 1978, "*che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta*", e dunque che i quesiti referendari siano formulati in maniera puntuale, così da consentire ai cittadini chiamati al voto di esprimersi in modo consapevole ed univoco. La *ratio* di tale requisito risiede, quindi, nella necessità di consentire al popolo una scelta chiara, quale espressione di una libera manifestazione di libertà, a garanzia del principio democratico e del principio della libertà del voto di cui, rispettivamente, agli articoli 1 e 48 della Costituzione.

Questa Corte ha avuto già modo di esprimersi in merito all'importanza di tale criterio anche nei precedenti quesiti referendari in materia di sostanze stupefacenti (sentt. n. 30/1981, 28/1993 e 27/1997), sottolineando più volte come ai fini del suo soddisfacimento assumano un ruolo essenziale le finalità dell'intervento abrogativo[4].

In particolare, nel presente giudizio tornano di utilità le considerazioni svolte a proposito di un quesito pur differente nella sent. n. 27/1997. Infatti, le finalità dei promotori, come illustrate anche al paragrafo precedente, sono quelle di intervenire in modo da mitigare il carattere repressivo dell'attuale disciplina del testo unico. Con tale obiettivo è quindi coerente l'intervento sia su misure penali che sanzioni amministrative, ciò rispondendo ad una matrice unitaria del quesito referendario, che lo rende omogeneo e quindi ammissibile.

3. SUI LIMITI DELL'ART. 75 COMMA 2 COST.

La richiesta di referendum abrogativo all'esame di Questa Ecc.ma Corte non rientra inoltre in nessuna delle ipotesi per le quali il secondo comma dell'art. 75 della Costituzione esclude l'ammissibilità del ricorso all'istituto referendario.

Con riferimento all'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale ha dato del limite relativo alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la richiesta referendaria non ha invero ad oggetto norme la cui esistenza ed il cui contenuto siano imposti da obblighi assunti dallo Stato italiano per effetto di trattati internazionali che non lascino alcuno spazio per scelte discrezionali riguardanti l'attuazione, sì che l'abrogazione di esse comporti necessariamente una responsabilità dello Stato italiano nei confronti degli altri contraenti per violazione del trattato.

Al fine di una più agevole disamina delle motivazioni offerte dal Comitato Promotore a sostegno della compatibilità del quesito referendario con i limiti discendenti dall'art. 75 Cost., il presente motivo sarà suddiviso in tre punti, nei quali si darà conto delle norme convenzionali applicabili al caso di specie, dei precedenti di questa Corte sul tema e dell'evo-

3 Sul punto, più approfonditamente, si veda il successivo paragrafo 5 della presente memoria.

4 In particolare, con riguardo alla proposta referendaria del 1997 la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che "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)" (sent. n. 27 del 1997).

luzione del quadro politico-normativo di repressione delle sostanze stupefacenti nell'attuale quadro internazionale, che ha inciso nell'interpretazione e nell'applicazione delle richiamate convenzioni.

***

A) L'obiettivo proclamato da tutti gli strumenti sovranazionali in commento, attraverso la richiesta agli Stati di prevedere disposizioni *ad hoc* sugli stupefacenti, è da individuarsi nella volontà di contrastare, da un lato, l'abuso di tali sostanze da parte della popolazione e, dall'altro, la loro destinazione al traffico illecito e, dunque, alla criminalità organizzata. L'indagine in ordine all'effetto utile perseguito da ciascuno strumento pattizio dovrebbe porsi quale criterio primario di analisi in ordine all'interpretazione delle disposizioni contenute in ciascuna delle convenzioni, così come anche degli obblighi di incriminazione da essere previste.

Le fonti internazionali in materie di sostanze stupefacenti e psicotrope sono da individuarsi nella 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, nella Convenzione sulle sostanze psicotrope di Vienna del 21 febbraio 1971, ratificata con legge 25 maggio 1981, n. 385, nonché nella Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e 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.

Con particolare riferimento alle norme che possono incidere sul proposto quesito referendario, l'art. 22 paragrafo 1 della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, rubricato "*disposizione speciale applicabile alla coltivazione*", stabilisce che: «*quando la situazione nel Paese o in un territorio di una Parte è tale che la proibizione della coltivazione del papavero da oppio, dell'albero della coca e della pianta di canapa è, a suo avviso, la misura più adatta al fine di proteggere la salute pubblica ed evitare che gli stupefacenti siano deviati verso il traffico illecito, la Parte interessata ne vieta la coltivazione*».

Dal tenore letterale di tale previsione emerge come, da un lato, la Convenzione lasci **un ampio margine di valutazione al legislatore** nazionale, al fine di valutare la situazione concreta sul proprio territorio e decidere autonomamente se vietare o meno la coltivazione di piante illecite, dall'altro, chiarisce che il divieto di coltivazione delle stesse può trarre giustificazione esclusivamente dal pericolo che la diffusione della pianta provochi alla salute pubblica ovvero dal rischio che tale sostanza venga dirottata sul traffico illecito di stupefacenti.

L'art. 28 della richiamata Convenzione stabilisce poi che la coltivazione della canapa può essere consentita dallo Stato parte, purché assoggettata agli adempimenti previsti dall'art. 23 con riferimento al papavero da oppio (che prevede il rilascio di una licenza dall'autorità amministrativa all'uopo istituita, l'indicazione esatta degli appezzamenti di terra entro i quali deve avvenire tale coltivazione. Ma tale assoggettamento non tiene conto della derubricazione della canapa avvenuta nel dicembre 2020) e al paragrafo 3 specifica: «*le Parti adottano le misure che possono risultare necessarie per impedire l'abuso delle foglie della pianta di canapa o il relativo traffico illecito*». Dunque, per come già anticipato, lo spettro del rischio che tali strumenti mirano a prevenire è confinato al pericolo di abuso di tali sostanze e alla loro destinazione al traffico illecito, questioni su cui il presente quesito non incide.

Pertanto, si può concludere che **dall'eliminazione del termine «*coltiva*»** dall'art. 73 comma 1 D.P.R. 309/90 non deriverebbe violazione alcuna del dettato convenzionale, con conseguente piena ammissibilità di tale parte del quesito, ai sensi dell'art. 75 Cost.

Con riguardo, poi, alla parte del quesito referendario relativa all'art. **73 comma 4** D.P.R. 309/90 - che propone l'eliminazione delle sole pene detentive (da due a sei anni), tenendo ferma la (esorbitante) multa da euro 5.164 a €77.468 - va precisato che l'art. 36 della Convenzione Unica del 1961, così come emendato dal Protocollo di emendamenti del 1972, stabilisce, al paragrafo 1 lett. a), che lo Stato parte si determini discrezionalmente in ordine alla scelta delle condotte da criminalizzare perché ritenute in contrasto con le previsioni della Convenzione stessa e fermo restando il rispetto delle proprie norme costituzionali[5].

Lo stesso articolo 36 richiede alle Parti di prevedere sanzioni adeguate, preferibilmente detentive, ma solo nelle ipotesi in cui si dia luogo a infrazioni gravi ai sensi della Convenzione stessa.

In aggiunta a quanto previsto dal paragrafo 1 lett. a) dell'art. 36 della Convenzione Unica, soccorre, altresì, la previsione di cui alla lettera b) del medesimo paragrafo, nella versione emendata: "*nonostante le disposizioni di cui al comma precedente, quando persone utilizzanti in modo abusivo stupefacenti avranno commesso tali infrazioni, le Parti potranno, invece che condannarle o pronunciare una sanzione penale a loro danno, oppure quale complemento della condanna o della sanzione penale, sottoporre queste persone a misure di cura, correzione, postcura, riabilitazione e reinserimento sociale conformemente alle disposizioni del paragrafo 1 dell'articolo 38*". Con tale ultimo inciso, fermo restando - ai sensi del paragrafo 1 lett. a) - l'ampio margine di discrezionalità del legislatore nella previsione della sanzione, è prevista dalle Convenzioni ONU la possibilità che lo Stato Parte opti per

5 Artt. 36 paragrafo 1 lett. a): "Compatibilmente con le proprie norme costituzionali, ciascuna Parte adotterà 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, la mediazione, l'invio, la spedizione in transito, il trasporto, la importazione e la esportazione di stupefacenti non conformi alle disposizioni della presente convenzione o qualunque atto reputato dalla detta Parte e contrario alle disposizioni della presente convenzione, 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".

una sanzione diversa da quella penale, come più volte sottolineato da Questa Ecc.ma Corte[6].

***

B) L'obiettivo perseguito dai promotori attraverso la proposizione del quesito in epigrafe si pone inoltre in linea con la giurisprudenza di Questa Corte relativa agli obblighi costituzionali di tutela che discendono dalle convenzioni internazionali richiamate (sentt. nn. 30/1981, 28/1993 e 27/1997).

Sulla base delle menzionate norme convenzionali e nel raffronto con gli interventi abrogativi proposti dal Comitato Promotore, si rende utile rievocare le valutazioni sistematiche rassegnate da Questo Giudice delle leggi in occasione della pronuncia n. 28 del 1993 – vertente su un quesito referendario volto a eliminare la condotta di detenzione a uso personale dal novero di quelle punite con la sanzione detentiva – con la quale sono state prese in considerazione le disposizione dell'art. 36 della Convenzione Unica del 1961, dell'art. 3 par. 2 nonché dell'art. 3 par. 4 lett. c) della Convenzione di Vienna del 1988, allo scopo di affermare come, "*in sostanza, la Convenzione prospetti la facoltà per ogni Stato contraente di prevedere misure diverse dalla sanzione penale per ogni infrazione che presenti un carattere di minor gravità (senza di ché, peraltro, lo stesso decreto legislativo n. 309 del 1990 sarebbe da considerare in contrasto con la Convenzione). Verrebbero comunque in rilievo, al medesimo effetto, sia la espressa salvaguardia del principio secondo cui la determinazione dei reati ai quali l'art. 3 della Convenzione fa riferimento è di esclusiva competenza del diritto interno di ciascuna Parte (paragrafo 11), sia e soprattutto la salvaguardia dei principi costituzionali e dei concetti fondamentali dell'ordinamento giuridico proprio di ciascuno Stato contraente, espressamente prevista come condizione per l'operatività della clausola di cui al paragrafo 2. A tale riguardo deve essere ricordato il principio - di rilievo costituzionale - per cui il sistema penale deve essere considerato* ***l'extrema ratio*** *di tutela dei beni giuridici (cfr. le sentenze di questa Corte nn. 291 del 1992, 282 del 1990, 487 e 409 del 1989, 364 del 1988 e 189 del 1987). In virtù della salvaguardia disposta dal paragrafo 2, tale principio, in quanto «concetto fondamentale» del nostro ordinamento giuridico interno, sarebbe comunque idoneo a condizionare contenuto ed efficacia della clausola e ad escludere che con essa lo Stato italiano si sia vincolato a configurare come reato la detenzione di stupefacenti per uso personale, senza possibilità di orientarsi verso altre misure, ove ritenute idonee e sufficienti per perseguire le finalità di controllo, di tutela e di recupero collegate al fenomeno in questione*" (Corte costituzionale sentenza n. 28 del 1993).

Peraltro, che il sistema penale rappresenti la *extrema ratio* per la tutela dei beni giuridici è stato anche più recentemente affermato da questa Corte con sentt. n. 279/2017 e 30/2021.

Sul punto, con riferimento al principio della riserva di legge e al necessario rispetto dei diritti fondamentali nell'esecuzione degli obblighi internazionali, non può che ricordarsi quanto espresso da Questa Corte con ordinanza n. 24 del 2017 in occasione della vicenda Taricco e con riferimento ai ben più pregnanti obblighi imposti dall'adesione all'Unione europea: «*il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato acquisito nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi dell'art. 11 Cost.; questa stessa giurisprudenza ha altresì costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi (sentenze n. 232 del 1989, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973)*».

Orbene tali argomenti valgono *a fortiori* con riferimento alla trasposizione nella legislazione interna degli obblighi previsti in ambito ONU: laddove una fonte convenzionale imponga al cittadino un sacrificio della sua libertà individuale e ne frustri la dignità, in assenza di un'esigenza giustificativa di tali limitazioni, essa si pone in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona. Ne discende, come parametro di prospettiva, ma anche in chiave retrospettiva – sullo stato della legislazione vigente – che non possa seguitarsi nel perseguire penalmente talune condotte, laddove esse non siano mai state lesive di beni giuridici di rango primario ovvero abbiano cessato di essere considerate tali nel corso del tempo e secondo l'evoluzione del diritto vivente. Se, dunque, è vero che gli Stati mantengono dei margini di sovranità con riferimento alla materia penale, è parimenti vero che in nessun caso l'adempimento degli obblighi internazionali può tradursi in una ingiustificata compressione della libertà del singolo, in assenza di condotte concretamente idonee a ledere beni qualificati come diritti fondamentali.

In altri termini, indubbia è la pregnanza e la vincolatività, *ex* art. 117 e 10 Cost., degli impegni assunti dall'Italia in ambito internazionale mediante lo strumento convenzionale, ma è altrettanto vero che in nessun caso questi obblighi assurgeranno a rango di principi fondamentali dell'ordinamento giuridico. Difatti le convenzioni internazionali pur essendo dotate di una forza superiore a quella della legge ordinaria, si collocano sistemicamente quali fonti costituzionalmente interposte che, in occasione di un giudizio di bilanciamento, finirebbero in ogni caso per soccombere dinanzi al novero dei diritti fondamentali riconosciuti e tutelati dalla nostra Costituzione.

Tanto rilevato, il Comitato Promotore non ha sottovalutato la pregnanza, *ex* art. 117 Cost., del dovere di adempiere agli obblighi internazionali volontariamente assunti dall'Italia ma ha, con il conforto dei precedenti di Questa Ecc.ma Corte costituzionale, rilevato come il margine di intervento – sull'*an* e il *quomodo* - convenzionalmente accordato ai legislatori nazionali dalle Convenzioni in materia di stupefa-

6 Si vedano, in particolare, sent. Corte cost. nn. 28/1993, 27/1997.

centi, sia senz'altro assai ampio e come quindi quella operata dal legislatore con il D.P.R. 309/90 sia stata una scelta del tutto discrezionale, che non solo può essere modificata, ma che in virtù di quanto sopra richiamato in merito al ricorso alle sanzioni penali, tanto più a carattere detentivo, è auspicabile che lo sia.

E ciò, in assenza di un intervento del legislatore protrattosi per anni, avviene con il presente quesito.

Quanto alla misura dell'intervento penale richiesta agli Stati Parte, nel 1997, in relazione alla proposta di referendum popolare che aveva ad oggetto una pluralità di norme del testo unico stupefacenti e che, a differenza del presente quesito referendario, proponeva l'abrogazione di **tutti i divieti di coltivazione della canapa indiana ed eliminava integralmente le sanzioni amministrative** di cui all'art. 75 D.P.R. 309/90, con sentenza n. 27, il Giudice delle Leggi ha chiarito 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*".

Orbene, nel caso di specie, come già chiarito nel motivo afferente gli intenti perseguiti dal Comitato Promotore, l'espunzione dell'inciso «coltiva» dal disposto dell'art. 73 comma 1 t.u. stupefacenti, non comporta la depenalizzazione della condotta di coltivazione *tout court*, e in particolare di quella massiva o industriale, da cui ha origine un'attività imprenditoriale, poiché rimangono pienamente vigenti le disposizioni dell'art. 26 ("*Salvo quanto stabilito nel comma 2, è vietata nel territorio dello Stato la coltivazione delle piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14, ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'articolo 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea*") e dell'art. 28 ("*Chiunque, senza essere autorizzato, coltiva le piante indicate nell' articolo 26 , è assoggettato alle sanzioni penali ed amministrative stabilite per la fabbricazione illecita delle sostanze stesse*"), con conseguente permanenza della punibilità di tali condotte, ai sensi dell'art. 73 comma 4 D.P.R. 309/90. Ad essere esclusa dalla punibilità sarebbe, quindi, come ampiamente dimostrato al punto 1 della presente memoria, soltanto la coltivazione domestica, c.d. "rudimentale".

Allo stesso modo, l'intervento su tale ultima norma, incide esclusivamente sulla pena detentiva ivi prevista, eliminandola, ma lasciando permanere la multa da € 5.164 a €77.468 e, dunque non intervenendo sulla natura di reato legislativamente accordatale.

Parallelamente, l'intervento sull'art. 75 t.u. stupefacenti, si limita a intervenire sulla sola lettera a), lasciando inalterate le ulteriori sanzioni amministrative comminate al consumatore e previste alle lettere da b) a d).

Va inoltre ricordato come nella sentenza n. 30 del 1981, Questa Corte abbia radicato l'inammissibilità del quesito referendario al tempo proposto – che aveva ad oggetto l'esclusione, dalle tabelle delle sostanze stupefacenti sottoposte a controllo, delle cosiddette droghe leggere di cui alla legge n. 685 del 1975 – sulla considerazione che la cannabis e i suoi derivati rientrassero, nel sistema delle Convenzioni ONU del tempo, tra le sostanze di cui alla tabella IV, sottoposte ai c.d. "controlli speciali" e in ragione di tale qualificazione non potessero essere espunte dall'impianto sanzionatorio dell'allora legge sugli stupefacenti poiché questo avrebbe comportato una violazione degli obblighi internazionali da parte dell'Italia e anche l'esercizio di una prerogativa demandata al Ministero della Salute – competente a richiedere in ambito ONU la revisione delle tabelle di cui alla Convenzione Unica del 1961 e successivi emendamenti – e alla Commissione per le droghe narcotiche delle Nazioni Unite (CND), oltre che all'Organizzazione Mondiale della Sanità.

***

C) Tale ultima considerazione riveste, in questa sede, maggiore pregnanza alla luce dell'**intervenuta espunzione della cannabis dalla tabella IV della Convenzione Unica 1961**.

Difatti, al fine di meglio definire i contorni di ammissibilità del quesito referendario, il Comitato promotore del referendum ritiene utile portare all'attenzione di Codesta Ill.ma Corte alcuni elementi di contesto volti a rafforzare la nozione per la quale nell'ultimo decennio, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, l'approccio normativo e di definizioni delle politiche relative al cosiddetto "sistema internazionale del controllo delle droghe" sia progressivamente e fortemente mutato. Un approccio che, invero, ha preso sempre più in considerazione modifiche legislative, frutto del mutato scenario culturale e politico a livello globale nella materia ivi trattata, in linea e coerenza con i ritagli proposti attraverso il quesito referendario posto al vaglio di codesta Consulta.

A livello statale extraeuropeo, il cambio di approccio in materia è riconducibile alla stagione referendaria che negli ultimi dieci anni ha portato diciannove stati degli Stati Uniti d'America a legalizzare produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati; così come alla legalizzazione della marijuana in Uruguay nel 2014, seguita dal Canada nel 2018, da Malta nel 2022, nonché alla seconda Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sui problemi mondiali della droga tenutasi a New York nella primavera del 2016.

Di particolare rilevanza il richiamo alla necessità di aggiornare le normative alle più recenti e consolidate evidenze scientifiche.

Un primo momento di applicazione di tali raccomandazioni si è avuto nel dicembre 2020, quando la **Commission on Narcotic Drugs** - organismo centrale nel sistema ONU per la definizione di politiche in materia di sostanze stupefacenti (d'ora in avanti anche "CND")[7] - ha votato per **espungere la cannabis dalla Tabella IV della Convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961**[8] riconoscendone invece l'efficacia dell'impiego terapeutico e attenuando fortemente il controllo internazionale in quanto non pericolosa. La decisione, adottata a stretta maggioranza con il voto favorevole dell'Italia, rappresenta il primo caso in cui la CND, l'organo deputato a modificare il dettato delle Convenzioni, ha deciso di togliere, piuttosto che includere, una pianta storicamente tabellata.

Nella primavera del 2016 le Nazioni unite avevano infatti convocato al Palazzo di Vetro di New York **la seconda Sessione speciale dell'Assemblea Generale** ("UNGASS"), in anticipo sui tempi previsti dal calendario istituzionale[9]. Il documento finale dell'UNGASS del 2016 recita invero: "*Riconosciamo come esistano sfide persistenti, nuove e in evoluzione che dovrebbero essere affrontate in conformità con le tre convenzioni internazionali sul controllo della droga, **che consentono agli Stati membri una flessibilità sufficiente per progettare e attuare politiche nazionali in materia di droga in base alle loro priorità e necessità,** coerentemente con il principio di responsabilità comune e condivisa e con il diritto internazionale applicabile*"[10].

Questo clima di apertura a interpretazioni flessibili delle convenzioni ha accelerato dunque le attività dell'**Expert Committee on Drug Dependence**, un gruppo indipendente di esperti che, in seno all'**Organizzazione Mondiale della Sanità** ("OMS"), da anni aveva raccolto studi per giungere a raccomandare una revisione della collocazione della cannabis all'interno delle tabelle della richiamata Convenzione di New York del 1961. Il 2 dicembre 2020, la Commissione ONU sulle Droghe ha adottato quindi a Vienna la proposta dell'OMS di cancellare la cannabis dalla IV tabella della prima Convenzione in materia di sostanze narcotiche e psicotrope.

Dal 2020 pertanto chi coltiva, produce, commercia, prescrive e riceve cannabis terapeutica non è sottoposto all'ulteriore stretto controllo imposto a livello internazionale alle sostanze con potenziale psicoattivo. Era la prima volta che veniva raccomandata l'esclusione di una sostanza dalle suddette liste, ottenuta sulla base di un'ampia revisione e analisi delle migliori evidenze scientifiche a disposizione della comunità internazionale. Sia detto per inciso, in Italia l'uso terapeutico della cannabis è legale dal 2007, dal 2015 viene coltivata nelle serre dallo Stabilimento farmaceutico militare di Firenze e dal 2017 sono previsti accantonamenti per l'acquisto di prodotti previa gara d'appalto.

Nel maggio del 2021, le Nazioni Unite hanno poi emanato un'importante raccomandazione con il **rapporto elaborato dal gruppo di lavoro dell'ONU sulla detenzione arbitraria**[11] relativa alle politiche sulle droghe[12]. Le Nazioni unite continuano a porre l'accento sulla necessità di bilanciare il controllo delle piante e delle sostanze contenute nelle tabelle della Convenzione in materia di stupefacenti del 1961 con il pieno rispetto dei diritti umani[13].

Le raccomandazioni del rapporto citato seguono peraltro i dettami della Corte europea dei Diritti dell'Uomo la quale, con sentenza dell'8 gennaio 2013, ha affermato che: "*la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, l'articolo 3 pone a carico delle autori-*

7 Cfr. https://www.politicheantidroga.gov.it/it/attivita/attivita-e-appuntamenti-internazionali/attivita-internazionali/nazioni-unite/commissione-stupefacenti-cnd/.

8 La Tabella IV della Convenzione del 1961 è relativa alle «*sostanze che si raccomanda di sottoporre a controllo perché suscettibili di abuso in misura tale da costituire un rischio debole ma non trascurabile per la sanità pubblica e il cui valore terapeutico è debole nella maggior parte dei cas*i ».

9 A seguito dell'adozione della dichiarazione politica e il piano d'azione annesso predisposti dalla 52.ma sessione della Commission on Narcotic Drugs del 2009, l'Onu aveva delineato una strategia relativa alla "*cooperazione internazionale verso una strategia integrata ed equilibrata per contrastare il problema mondiale della droga*" includendo "*misure per migliorare cooperazione internazionale, identificare i problemi e le aree che richiedono ulteriori azioni, nonché gli obiettivi per contrastare il problema mondiale della droga*". Oltre a lamentare la mancanza di progresso sul tema, i paesi centro-americani ritenevano drammaticamente onerose, dal punto di vista umanitario ed economico, le politiche antidroga messe in atto a seguito della UNGASS del 1998. Anche i programmi di cosiddetto "sviluppo alternativo", volti a sostituire le colture illecite (tra le quali, in particolare, la foglia di coca) con coltivazioni di piante come banane, caffè e cuori di palma, che avrebbero potuto essere commerciate legalmente per affrancare migliaia di campesinos dalla loro dipendenza dai c.d. signori della droga. avevano dimostrato la loro insostenibilità. Su pressante richiesta dei paesi latino americani fu deciso di anticipare di tre anni il summit previsto per il 2019.

10 "*We recognize that there are persistent, new and evolving challenges that should be addressed in conformity with the three international drug control conventions, which allow for sufficient flexibility for States parties to design and implement national drug policies according to their priorities and needs, consistent with the principle of common and shared responsibility and applicable international law*". Cfr. https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf.

11 Il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria è un organismo incaricato dall'ONU raggruppante esperti indipendenti di diritti umani che investigano su casi di arresti e/o detenzioni arbitrari che potrebbero essere in violazione dei suddetti diritti. Fu fondato nel 1991 dalla precedente Commissione per i Diritti Umani come una delle "Procedure Speciali" per monitorare le violazioni dei diritti umani ed è posto attualmente sotto la competenza del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite.

12 Si veda https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Detention-and-drug-policies.aspx; https://undocs.org/en/A/HRC/47/40

13 Secondo il citato rapporto, la media mondiale di detenuti per "reati di droga" è del 21,65%; in Italia, al 30 giugno 2021, la percentuale era del 35,91%, corrispondente al doppio della media europea (18%) e molto più di Messico (9,7%), USA (20%), Colombia (20,7%), Marocco (25%), Albania (26%), Russia (28,6%) e Algeria (34,5%). Il rapporto evidenzia inoltre che "alcuni Stati sono andati oltre quanto è richiesto dai trattati sul controllo delle droghe in termini di criminalizzazione e sanzioni associate, mentre altri hanno dimostrato uno zelo eccessivo nell'applicare le previsioni di criminalizzazione". L'Italia viene messa in mora per l'eccessiva presenza di migranti in carcere per "fatti di droga" (33% al 30 giugno 2021).

tà un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente"[14].

Infine, il 10 dicembre 2021, in occasione della giornata mondiale per i diritti umani, Jagjit Pavadia, Presidente dell'**International Narcotics Control Board** (anche "INCB")[15], ha chiarito come le Convenzioni internazionali in materia di sostanze stupefacenti non possano essere utilizzate come giustificazione del ricorso al diritto penale per governare "azioni che non hanno vittime"[16].

La dichiarazione dei vertici della giunta internazionale sugli stupefacenti rappresenta un'ulteriore conferma del cambio di rotta della comunità internazionale relativamente al sistema del controllo delle sostanze stupefacenti o psicotrope.

Proprio in questo senso va altresì segnalata la nota dello stesso International Narcotics Control Board inviata al gruppo di lavoro sulle detenzioni arbitrarie per il rapporto succitato, dove esplicita: "*I trattati sul controllo delle droghe non richiedono che le persone che usano droghe, o quelle che commettono reati minori droga correlati, debbano essere incarcerati*"[17].

Ad oggi è lo stesso INCB che sostiene che "*una infrazione punibile tuttavia non necessita* [per gli obblighi derivanti dai trattati, ndr] *di essere definita come reato e gli Stati possono adottare* ***misure alternative alla detenzione***. *Ciononostante, l'ampio uso della carcerazione per reati di droga di basso livello persiste in molti Stati, anche se secondo le convenzioni sul controllo delle droghe solo i reati "gravi" dovrebbero essere passibili della pena dell'incarcerazione*"[18]. E ancora "*La scelta della punizione in risposta ai reati legati alla droga dovrebbe essere adeguata e direttamente proporzionata alla gravità del reato commesso, e* ***tutte e tre le convenzioni ammettono esplicitamente misure di trattamento, educazione, post-cura, riabilitazione e reintegrazione sociale come alternative o in aggiunta alla condanna o punizione***. *Il Board spiega spesso che il* ***principio di proporzionalità*** *è inerente ai trattati e costituisce una componente essenziale nello sviluppo di un approccio equilibrato*"[19].

Infine, si ritiene utile segnalare, relativamente alla flessibilità delle convenzioni, come la stessa legge italiana ne abbia fatto uso, inserendo cannabis e derivati nella tabella II con pene e sanzioni notevolmente più basse, nonostante essa fosse allora compresa nella tabella IV della Convenzione del 1961, quella delle sostanze sottoposto ad un regime di maggiore controllo.

Per tutte le ragioni suesposte, è possibile concludere che la richiesta di referendum abrogativo all'esame della Corte non rientra in nessuna delle ipotesi per le quali il secondo comma dell'art. 75 della Costituzione esclude l'ammissibilità del ricorso all'istituto referendario.

4. SUL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ INTORNO AL VINCOLO DELLA PORTATA MERAMENTE ABLATIVA E SULLA C.D. NORMATIVA DI RISULTA

Per quel che concerne la portata meramente ablativa del quesito - con specifico riferimento alle richieste di referendum che comportino, come nel caso in esame, una abrogazione parziale -, Questa Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza n. 36 del 1997, ha censurato i quesiti referendari cosiddetti "manipolativi", allorquando essi, cioè, non si limitino ad abrogare singole porzioni di testo, modificandone la portata normativa, il che è stato costantemente ritenuto ammissibile (si veda poco dopo la richiamata decisione, le nn. 13/1999 e 50/2000), ma, attraverso complesse operazioni di ritaglio, finiscano per saldare porzioni di testo appartenenti a contesti normativi diversi, giungendo ad un risultato artatamente propositivo.

Anche per il limite della "manipolatività", la *ratio* può essere individuata nella tutela di disposizioni costituzionali, nel caso di specie, evitare che uno strumento abrogativo quale il referendum disciplinato dall'articolo 75 Cost. venga utilizzato come strumento propositivo non previsto dal nostro ordinamento.

Ebbene, il ritaglio operato dal referendum in epigrafe garantirebbe il rispetto e la non alterazione manipolativa dell'assetto normativo preesistente in quanto avrebbe come risultato l'espulsione della coltivazione dalle condotte di cui all'art. 73 comma 1, della pena detentiva e della pena amministrativa dell'au-

14 Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri vs. Italia, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, nota come "sentenza Torreggiani".

15 https://www.incb.org/.

16 "*L'INCB desidera ricordare agli Stati membri che le convenzioni sul controllo della droga, la dichiarazione politica adottata dall'Assemblea generale nella sua ventesima sessione speciale e la dichiarazione politica e il piano d'azione sulla cooperazione internazionale verso una strategia integrata ed equilibrata per contrastare il problema mondiale della droga chiedono un approccio equilibrato, il rispetto del principio di proporzionalità e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone sospettate di aver commesso reati legati alla droga*", cfr. https://www.incb.org/incb/en/news/news_2021/statement-by-the-incb-president-on-the-occasion-of-human-rights-day--10-december-2021.html.

17 "*The drug control treaties do not require that people who use drugs or those who commit minor drug-related offenses be imprisoned*", cfr. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Call/INCB/InternationalNarcoticsControlBoard.pdf.

18 "*A punishable offense does not however need to be dealt with a criminal offense and States can adopt alternative measures to imprisonment. Nonetheless, the extensive use of incarceration for low-level drug offenses persists in many States, even though under the drug control conventions only "serious" offenses should be liable to the penalty of incarceration.*", ibidem.

19 "*The choice of punishment in response to drug-related offenses should be adequate and directly proportionate to the seriousness of the actual offense committed, and all three conventions explicitly allow measures of treatment, education, after-care, rehabilitation and social reintegration as alternatives or in addition to conviction or punishment. The Board frequently explains that the principle of proportionality is inherent to the treaties and constitutes an essential component in the development of a balanced approach*", ibidem.

tomatica sospensione della patente in caso di possesso di sostanze illecite.

Entrando nello specifico dei ritagli operati dal comitato promotore, in merito al primo inciso del quesito referendario si rende utile richiamare i riferimenti terminologici utilizzati dalle Convenzioni ONU allo scopo di rendere maggiormente intellegibile la ragione che ha determinato il Comitato Promotore a proporre il suddetto ritaglio.

Il termine «*coltivazione*», nelle Convenzioni ONU, designa "*la coltivazione del papavero da oppio, della coca e della pianta di canapa*". Allo stesso modo, nella Convenzione Unica il termine «*fabbricazione*» designa "*tutti i procedimenti, distinti dalla produzione, che permettono di ottenere stupefacenti e che comprendono la raffinazione e la trasformazione di stupefacenti in altri stupefacenti*". Lo stesso termine viene poi ulteriormente specificato dalla Convenzione di Vienna del 1988 quale designante "*tutte le operazioni che consentono di ottenere delle sostanze psicotrope, e comprende la depurazione e la trasformazione di sostanze psicotrope in altre sostanze psicotrope. Tale espressione comprende anche la fabbricazione di preparati diversi da quelli che vengono fatti, su prescrizione, in una farmacia*".

Il termine «*produzione*» designa invece *"l'operazione che consiste nel raccogliere l'oppio, la foglia di coca, la canapa e la resina di canapa delle piante che le producono*".

Il Testo unico stupefacenti ha recepito questa impostazione terminologica. Sinteticamente si può dunque affermare che la coltivazione si qualifica come il primo antefatto punibile ai sensi dell'art. 73 comma 1 D.P.R. 309/90 e si identifica nella fase tecnico-agraria del processo di creazione dello stupefacente. Il passaggio successivo è rappresentato dalla «*produzione*» che si sostanzia nella raccolta delle foglie dalla pianta e, in ultimo, vi è la fabbricazione.

Benché tutte e tre le fasi siano punibili ai sensi della normativa vigente, non solo è evidente come le stesse si collochino tra loro in una scala di offensività crescente, ma è altrettanto evidente che tra tutte le sostanze contemplate dal testo unico, l'unica il cui utilizzo sia immediatamente attuabile all'esaurimento della fase di coltivazione è la cannabis; rimanendo, le altre sostanze, bisognose di ulteriori passaggi produttivi e specificativi.

Di qui la scelta di eliminare il solo termine «*coltiva*» dalle condotte descritte all'art. 73 comma 1 D.P.R. 309/90 è precipuamente indice dell'intenzione del Comitato promotore di legittimare tale attività in quanto ontologicamente afferente alla sola cannabis, lasciando dunque operare l'area di penale rilevanza sulle successive fasi della produzione e fabbricazione, in tal modo non andando a incidere sulla punibilità di condotte che attengono ad altre sostanze stupefacenti.

Allo stesso modo, pur avendo inciso sulla sanzionabilità *ex* art. 73 comma 1 della condotta di coltivazione, essa rimane comunque vietata ai sensi dell'art. 26 t.u. stupefacenti e sanzionata ai sensi dell'art. 28 ("*Chiunque, senza essere autorizzato, coltiva le piante indicate nell' articolo 26, è assoggettato alle sanzioni penali ed amministrative stabilite per la fabbricazione illecita delle sostanze stesse*") che consente al giudice, di sanzionare tutte le condotte di coltivazione massiva e non autorizzata alla stregua della condotta di fabbricazione prevista dall'art. 73 comma 1 (cui l'art. 28 rinvia *quoad poenam*) e di ritenere, di contro, non punibile perché non idonea a integrare gli estremi di tipicità della fabbricazione, la condotta posta in essere dal coltivatore al solo fine di fare uso personale della pianta. Di talché ne discende come l'unico frammento di impunità ritagliato dal quesito attiene esclusivamente alla coltivazione rudimentale finalizzata all'immediato uso personale, restando preclusa, dalla normativa di risulta, la possibilità di detenzione e successiva cessione della sostanza, con ciò rispettando altresì il vincolo finalistico impresso dalle Convenzioni.

Con riferimento, poi, alla parte del quesito referendario relativa all'art. **73 comma 4** D.P.R. 309/90, che propone l'eliminazione delle sole pene detentive (da due a sei anni), tenendo ferma l'esorbitante multa da euro 5.164 a €77.468, va ribadito quanto già espresso nel superiore motivo: l'art. 36 della Convenzione Unica del 1961, così come emendato dal Protocollo di emendamenti del 1972, stabilisce al paragrafo 1 lett. a) che lo Stato parte si determini discrezionalmente in ordine alla scelta delle condotte da criminalizzare perché ritenute in contrasto con le previsioni della Convenzione stessa e fermo restando il rispetto delle proprie norme costituzionali e purché residui nel sistema una sanzione adeguata e proporzionata alla condotta contestata.

Benché il *quantum* della sanzione pecuniaria prevista dal legislatore del 1990 sia comunque spropositato per i fatti di cui al comma 4 dell'art. 73, l'eliminazione della sola sanzione detentiva consente il rispetto del dettato dell'art. 36 Convenzione Unica e depone positivamente nel senso dell'ammissibilità del quesito referendario.

Con riferimento, poi, al terzo e ultimo intervento proposto dal Comitato promotore, si richiede al corpo elettorale l'espunzione dall'art. 75 comma 1 D.P.R. 309/90 della sola lettera a) che contempla la sanzione amministrativa della "*sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni*" in relazione a tutte le condotte tenute dall'agente nel perseguimento della finalità di uso personale delle sostanze.

Tale sanzione attiene indistintamente a tutte le sostanze previste dalle tabelle di cui all'art. 14 del testo unico. Le uniche differenze nella disciplina si ravvisano nella durata delle sanzioni che possono andare da due mesi a un anno nel caso delle droghe di cui alle tabelle I e III, e da uno a tre mesi nel caso delle sostanze di cui alle tabelle II e IV. Il legislatore ha previsto l'obbligo di assoggettare il consumatore ad almeno una delle quattro sanzioni amministrative contemplate alle lettere da a) a d) dell'art. 75 comma 1, mediante l'utilizzo del termine "è sottoposto", con

ciò escludendo la sussistenza di una mera discrezionalità in capo al Prefetto, in ordine alla possibilità di non optare per alcuna sanzione in base alla valutazione concreta del caso.

Dal punto di vista sistematico, la sanzione che il quesito mira a eliminare comporta notevoli criticità sin dal momento della sua prima vigenza. Difatti essa ha natura particolarmente afflittiva e senz'altro in grado di incidere considerevolmente sui diritti fondamentali della persona, quali la libertà di circolazione e financo il diritto al lavoro che spesso viene ingiustamente inciso in occasione della comminazione della sospensione della patente di guida. A prescindere dalla sua nomenclatura, rubrica e collocazione, è più che ragionevole sostenere che – in ossequio all'insegnamento della Corte di Strasburgo nell'elaborazione degli «Engel criteria» e dell'assoggettabilità delle sanzioni amministrative all'art. 7 CEDU – la previsione di cui alla lettera a) dell'art. 75 comma 1 t.u. stupefacenti, ha natura sostanzialmente penale poiché impone al destinatario un eccessivo e ingiustificato sacrificio dei propri diritti fondamentali, in assenza di una valida giustificazione di ordine pubblicistico e nell'ambito di un sistema in cui le condotte finalizzate all'uso personale sono state collocate volontariamente al di fuori dell'area della penale rilevanza.

Per di più tale sanzione viene comminata in modo del tutto automatico al soggetto sanzionato, a prescindere dal fatto che questi sia rinvenuto in possesso delle sostanze stupefacenti mentre si trova alla guida di un veicolo o di un ciclomotore. Il che determina *ex se* la carenza assoluta di strumentalità della sospensione della patente di guida rispetto alla prevenzione di talune categorie di pericoli o lesioni ai beni giuridici che possono entrare in rilievo. Difatti, esiste e rimane ferma nell'ordinamento giuridico altra norma che, di contro, è effettivamente strumentale alla tutela dell'incolumità collettiva e della sicurezza della circolazione stradale, quale quella rappresentata dall'art. 187 del Codice della Strada che punisce con una contravvenzione chiunque si ponga alla guida di auto o motocicli sotto l'effetto di sostanze stupefacenti. Ben diversa è invece la sospensione della patente comminata a soggetto rinvenuto in possesso di tali sostanze ma non anche a bordo di alcun veicolo. In altre parole, dall'automatismo applicativo di tale previsione oggetto del quesito referendario, deriva la violazione dell'art. 27 comma 3 Cost. poiché è integralmente frustrata la finalità rieducativa cui la sanzione dovrebbe essere orientata e per di più viola i diritti del soggetto che ne è destinatario, in assenza del perseguimento di alcuna finalità di prevenzione.

In proposito soccorre altresì l'insegnamento di Questa Corte costituzionale con le recenti sentenze n. 22 del 2018, n. 24 del 2020, n. 99 del 2020, seppur pronunciate con riferimento alla diversa fattispecie prevista dall'art. 120 C.D.S.[20], laddove ha affermato che senz'altro la misura in esame è da considerarsi irragionevole allorché prevede per il prefetto l'obbligo di applicarla, mentre la speculare figura di sanzione penale accessoria prevista all'art. 85 D.P.R. 309/90 contempla per il giudice penale la semplice facoltà di darne attuazione.

Allo stesso modo, seguendo l'iter argomentativo, dovrebbe opinarsi nel caso della discrasia esistente tra l'art. 85 e l'art. 75 t.u. stupefacenti, che pur hanno ad oggetto parte delle medesime condotte.

Ciò vale ancor di più laddove si consideri che il comma 2 dell'art. 75[21] prevede che l'interessato possa sottoporsi a un percorso di cura e riabilitazione allo scopo di risolvere eventuali problemi di dipendenza da sostanze. A mente del più volte richiamato paragrafo 1 lettera b) dell'art. 36, la Convenzione Unica consente agli Stati parte di prevedere, in luogo della sanzione, la sottoposizione del trasgressore consumatore di sostanze a percorsi di cura e riabilitazione. Alla luce di tale considerazione, laddove anche la sospensione della patente prevista quale ritaglio del quesito referendario avesse rappresentato l'unica sanzione prevista dall'art. 75, comunque non si sarebbe posta in contrasto con il sistema delle Convenzioni – perché sarebbero residuate le misure di cui al comma 2 – e, in ogni caso, per i suoi caratteri afflittivi e per l'essere retta da meri automatismi applicativi, risulta meritevole di abrogazione poiché importa per il destinatario un sacrificio sproporzionato rispetto all'entità dell'infrazione commessa.

Dall'eliminazione della sola lettera a) del comma 1, discende unicamente l'assoggettabilità residua del consumatore alle restanti sanzioni previste dalle lettere da b) a d), con conseguente permanenza di una valvola di intervento correttivo da parte della pubblica autorità, nel rispetto dei dettami convenzionali e dei vincoli derivanti dall'art. 75 Cost.

Infine, una particolare attenzione merita l'indagine dei rapporti tra l'art. 73 comma 4[22], così come verrebbe inciso dal referendum, e il successivo comma 5 del medesimo articolo[23], nonché tra il primo e l'art. 80 del D.P.R. 309/90.

Quanto al primo, è doveroso premettere che il comma 5 dell'art. 73, a differenza del comma 4, non è stato oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale operata da Questa On.le Corte con sentenza n. 32/2014 e che permane, dunque, nella formulazione della stessa l'originario impianto sanzionatorio, riguardante indistintamente tutte le droghe, leggere

20 Che comporta la revoca della patente di guida conseguente alla perdita dei requisiti di moralità conseguente a sanzione penale per talune tipologie di reati (tra cui anche quelli di cui agli artt. 73 e 74 t.u. stupefacenti.

21 Art. 75 comma 2 D.P.R. 309/90: "*L'interessato, inoltre, ricorrendone i presupposti, è invitato a seguire il programma terapeutico e socio-riabilitativo di cui all' articolo 122 o altro programma educativo e informativo personalizzato in relazione alle proprie specifiche esigenze, predisposto dal servizio pubblico per le tossicodipendenze competente per territorio analogamente a quanto disposto al comma 13 o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116*".

22 "*Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applica la multa da euro 5.164 a euro 77.468*".

23 "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329".*

o pesanti. La discrasia, pertanto, che potrebbe riverberarsi sul rapporto tra le due norme in commento, è invero una discrasia già in atto che trae le proprie origini dalla mancata armonizzazione, da parte del legislatore, del comma 4 e 5 a seguito della reintroduzione della distinzione tra droghe leggere e pesanti. Difatti, a seguito della pronuncia che ha comportato la reviviscenza delle norme della legge Jervolino-Vassalli, gli interpreti hanno sin da subito denunciato l'irragionevolezza della previsione di cui al comma 5 dell'art. 73 che, applicandosi indistintamente a tutte le sostanze, finiva per determinare la medesima pena a fatti di offensività obiettivamente e radicalmente differente, con sacrificio delle ragioni del reo imputato per fatti connessi alle droghe leggere.

Come opportunamente rilevato da Codesto Giudice delle leggi, in occasione della sentenza n. 23/2016: "*a seguito delle recenti modifiche normative e in base al «diritto vivente» consolidatosi su di esse, il fatto di lieve entità di cui al testo censurato dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 costituisce una fattispecie autonoma di reato, e non più una circostanza attenuante del fatto non lieve, come si riteneva nel vigore del testo previgente alle modifiche introdotte dapprima dall'art. 2, comma 1, lettera a), 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, e, poi, dal citato art. 1, comma 24-ter, lettera a), del d.l. n. 36 del 2014, come convertito dalla l. n. 79 del 2014 […] Pertanto, in considerazione della autonomia della fattispecie qui in esame affermatasi nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, non sussiste più alcuna esigenza di mantenere una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi. Anche sotto questo profilo, dunque, non vi è ragione di ritenere che il legislatore sia vincolato a configurare intervalli edittali differenziati a seconda della natura della sostanza, nel caso di reati di lieve entità*".

Orbene, sulla base di tale argomentazione da ultimo offerta, nonché alla luce dei chiari intenti manifestati dal Comitato Promotore al primo punto della presente memoria, dal ritaglio delle sole pene detentive contemplate all'art. 73 comma 4, deriverebbe unicamente, l'esclusione della punibilità ai sensi del comma 5 per le ipotesi relative alle droghe leggere di cui alle tabelle II e IV.

Tale conclusione trae origine da una molteplicità di argomenti, specie in chiave sistematica, che si cercheranno di seguito di enucleare.

In primo luogo, data la natura di fattispecie autonome di entrambe le norme previste ai commi 4 e 5, va chiarito in che rapporto debbano queste essere poste allorché – allo stato – paiano concorrere a disciplinare le medesime ipotesi. Invero, facendo ricorso agli ordinari criteri elaborati dalla dottrina penalistica per risolvere il concorso di reati, il comma 5, riguardante i fatti di lieve entità, contiene in sé le condotte di cui al comma 4 e vi aggiunge, le condotte afferenti le droghe pesanti, comminando indistintamente per entrambe la pena detentiva da sei mesi a quattro anni. A questo punto, nell'ipotesi di condotte commesse relativamente ai fatti di cui alle tabelle II e IV troverebbe applicazione il solo art. 73 comma 4 depauperando il comma 5 dalla tipicità afferente le droghe leggere, cui cesserebbe di essere applicabile. Tale soluzione ermeneutica, oltre a riportare i fatti di lieve entità nell'alveo dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, consentirebbe di diversificare il trattamento sanzionatorio tra droghe leggere e pesanti secondo il canone del principio di offensività.

In altre parole, i fatti contemplati al comma 4, relativi alle c.d. droghe leggere, riguardano condotte che sono obiettivamente connotate da un minor grado di offensività rispetto ai beni giuridici tutelati dal testo unico stupefacenti. La rivalutazione in chiave di minor pericolosità e lesività della cannabis e delle altre sostanze rientranti nelle medesime tabelle è stata persino – e come detto nella superiore narrativa – consolidata nel dicembre 2020 dalla Commission on narcotic drugs (CND) che ha richiesto l'espunzione della cannabis dal novero delle droghe sottoposte a controllo speciale.

Coerentemente rispetto a tali valutazioni, l'eliminazione delle pene detentive, oltre a non porsi in contrasto con alcuno strumento internazionale, si pone come necessario intervento volto a ricondurre a proporzionalità la risposta penale dell'ordinamento e a graduarla rispetto alla ben più afflittiva cornice sanzionatoria contemplata dall'art. 73 comma 1 per le droghe pesanti.

Sulla base di questo quadro, anche tenendo conto della *ratio* delle norme di cui la sentenza n. 32/2014 ha comportato la reviviscenza – ripristinando la differenza tra droghe leggere e droghe pesanti – non v'è ostacolo nell'interpretare il rapporto tra comma 4 e comma 5 come un fisiologico sviluppo dell'evoluzione del diritto vivente sulla cannabis e suoi derivati: a quest'ultima si renderà applicabile esclusivamente il comma 4 che prevede un trattamento sanzionatorio più mite e in quanto tale non è suscettibile di graduazione ad ulteriore ribasso, mentre il comma 5 – in modo più lineare – troverà applicazione per le sole droghe pesanti, per le quali si impone sistemicamente la necessità di una valvola di sistema che permetta di mitigare le pene altrimenti previste dall'art. 73 comma 1.

Con riferimento invece alle aggravanti previste dall'art. 80 t.u. stupefacenti[24], questo si caratterizza

24 "1. *Le pene previste per i delitti di cui all' articolo 73 sono aumentate da un terzo alla metà: a) nei casi in cui le sostanze stupefacenti e psicotrope sono consegnate o comunque destinate a persona di età minore; b) nei casi previsti dai numeri 2), 3) e 4) del primo comma dell'art. 112 del codice penale; c) per chi ha indotto a commettere il reato, o a cooperare nella commissione del reato, persona dedita all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope;*
d) se il fatto è stato commesso da persona armata o travisata;
e) se le sostanze stupefacenti o psicotrope sono adulterate o commiste ad altre in modo che ne risulti accentuata la potenzialità lesiva;
f) se l'offerta o la cessione è finalizzata ad ottenere prestazioni sessuali da parte di persona tossicodipendente; g) se l'offerta o la cessione è effettuata all'interno o in prossimità di scuole di ogni ordine o grado, comunità giovanili, caserme, carceri, ospedali, strutture per la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti.
2. Se il fatto riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o

per una formulazione che rinvia *de plano*, per la descrizione delle condotte, all'art. 73, aumentando le pene ivi previste da un terzo alla metà, al ricorrere delle ipotesi indicate dalle lettere a) a f). I successivi commi 2 e 3 contemplano ulteriori ipotesi di maggiore gravità.

Il comma 2, in particolare, contempla un ulteriore aumento di pena se il fatto riguarda ingenti quantità di sostanza stupefacente. Sulla base di quest'ultimo comma non si ravvisa incompatibilità rispetto ai ritagli operati con il quesito referendario perché, da un lato, la coltivazione massiva di cannabis rimane comunque punita dall'art. 28 che rinvia *quoad poenam* alla fabbricazione illecita, dal che deriva che l'aggravante si applicherebbe in ogni caso, ai sensi dell'art. 73 comma 1; dall'altro, il ritaglio operato sul comma 4, comporterebbe l'aumento previsto sulla pena della multa, già *ex se* particolarmente afflittiva persino nella previsione base.

D'altro canto, in nessun caso le Convenzioni Onu prevedono e impongono che sia applicata la pena detentiva, limitandosi a richiedere che le condotte gravi siano suscettibili di un trattamento parimenti più afflittivo. Difatti, il dettato della convenzione del 1988 è il seguente:

"*Le Parti faranno in modo che i loro tribunali ed altre autorità competenti possano tener conto di circostanze di fatto che conferiscono una particolare gravità ai reati determinati in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo, come:*

a) *la partecipazione al reato, da parte di un gruppo criminale organizzato al quale appartenga l'autore, b) la partecipazione dell'autore del reato ad altre attività criminali organizzate a livello internazionale, c) la partecipazione dell'autore del reato ad altre attività illegali facilitate dalla perpetrazione del reato, d) l'uso della violenza o di armi da parte dell'autore del reato, e) il fatto che l'autore del reato rivesta un incarico pubblico e che il reato sia collegato a detto incarico, f) il fatto che vittima del reato sia un minore o che i minori siano utilizzati per commetterlo, g) il fatto che il reato sia stato commesso in uno stabilimento penitenziario, in un istituto di insegnamento, in un centro di servizi sociali o nelle loro immediate vicinanze, o in altri luoghi dove gli scolari e gli studenti si riuniscono per attività educative, sportive o sociali, h) nella misura cui ciò sia consentito dalla legislazione in tema di una Parte, le condanne precedenti, in particolare per analoghi reati, nel paese o all'estero.*

Inoltre, va rilevato che l'espunzione delle pene detentive dal disposto dell'art. 73 comma 4, non fa venir meno l'afflittività delle sanzioni (pecuniarie) comminate per le condotte afferenti le droghe leggere – la cui estensione sarebbe moltiplicata in applicazione dell'art. 80 – il che si pone perfettamente in linea con quanto richiesto dall'art. 36 della Convenzione Unica del 1961 e trae ulteriore conforto dalla giurisprudenza elaborata dalla Corte di Strasburgo in occasione delle pronunce *Sud Fondi e altri c. Italia* e *Varvara c. Italia*, allorché la Corte europea ha avuto modo di chiarire che il diritto di proprietà – *rectius* il patrimonio inciso dalla pena pecuniaria - previsto all'art. 1 Protocollo Addizionale n. 1 CEDU, ha natura di diritto fondamentale alla stregua della libertà individuale e di altri diritti ritenuti di rango primario.

Dal che discende che l'applicazione della sola pena pecuniaria – nel caso dell'art. 73 comma 4 – non si traduce in alcun modo in un complessivo alleggerimento dell'afflittività della risposta penale offerta dal testo normativo, incidendo parimenti su un diritto fondamentale del singolo, rimanendo ferma la punizione per tali condotte e potendo essa essere graduata al rialzo nelle ipotesi di maggiore gravità.

Ora, è ben chiaro a questa difesa come un'indagine sulla normativa di risulta sia estranea alle valutazioni di stretta ammissibilità del quesito, oggetto del presente giudizio, nel quale – come più volte ribadito (*ex pluribus*, sentt. nn. 19/1972, 251/1975, 16/1978, 63/1990, 45/2005, 27/2017) – la Corte non può svolgere sulla predetta normativa alcuna valutazione di costituzionalità.

Tuttavia, per mero scrupolo, può almeno constatarsi, alla luce delle osservazioni svolte, come il sistema eventualmente risultante dalla prospettata abrogazione, comunque rimessa alla volontà popolare, risulti completo, coerente e ben funzionante. Ciò non esclude tuttavia che il legislatore, senza reintrodurre neppure surrettiziamente la normativa abrogata, possa compiere, in coerenza con il risultato referendario, interventi volti a migliorare il sistema normativo. In casi diversi da quello che ci occupa, in effetti, la Corte ha pure riconosciuto che **l'ammissibilità di un quesito referendario non viene meno qualora siano necessari accorgimenti, interventi correttivi, da parte del legislatore,** del tessuto normativo inciso dall'approvazione referendaria. Più precisamente, la Corte ha espressamente riconosciuto che "*ogni altra considerazione, pur attendibile, sull'esigenza che, a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria, si pongano in essere gli interventi legislativi necessari per rivedere organicamente la normativa 'di risulta', eliminandone disarmonie o incongruità eventualmente discendenti dalla parzialità dell'intervento abrogativo o dall'assenza di discipline transitorie e conseguenziali, non è tale da pregiudicare l'ammissibilità del referendum*"[25].

D'altra parte, come ben sottolineato dalla dottrina,

psicotrope, le pene sono aumentate dalla metà a due terzi; la pena è di trenta anni di reclusione quando i fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 73 riguardano quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope e ricorre l'aggravante di cui alla lettera e) del comma 1.
3. Lo stesso aumento di pena si applica se il colpevole per commettere il delitto o per conseguirne per sé o per altri il profitto, il prezzo o l'impunità ha fatto uso di armi.
4. Si applica la disposizione del secondo comma dell'art. 112 del codice penale".

25 Cfr. sentenza n. 37 del 2000, in materia di ordinamento giudiziario e separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti. Si vedano, altresì, la sentenza n. 26 del 1987, che ha dichiarato ammissibile il referendum relativo alla responsabilità civile dei magistrati, pur rilevando la possibilità che la normativa di risulta potesse presentare profili di illegittimità costituzionale e considerando che in ogni caso tale circostanza non avrebbe potuto essere considerata al fine di ritenere inammissibile il quesito, ben potendosi avviare un giudizio di legittimità costituzionale; sentenze n. 45 del 2000, n. 17 del 2016 e n. 27 del 2017.

taluni cortocircuiti tra l'esito referendario e disposizioni in vigore sono pur possibili, come sempre in caso di produzione di nuove norme. L'ordinamento giuridico per queste ipotesi appresta strumenti atti a risolverli: l'attività interpretativa dei giudici; i criteri di risoluzione delle antinomie; l'impugnazione della disposizione di dubbia costituzionalità; la sopravvenuta modifica legislativa. Rimedi che scattano nel momento applicativo della legge o alla luce di esso. Non *prima*, nella fase della produzione normativa, sia essa legislativa o referendaria. Il timore di anomie o di conflitti normativi, dunque, è argomento che gioca *per* un intervento legislativo (prima o dopo l'appuntamento referendario), non *contro* l'ammissibilità del quesito abrogativo. Infatti, «*le Camere conservano la propria permanente potestà legislativa, sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del referendum abrogativo*» (sent. n. 68/1978), sia «*dopo l'accoglimento della proposta referendaria*» (sent. n. 33/1993)[26].

5. SULLA COMPATIBILITÀ DEGLI ARTICOLI 73 E 75 DEL D.P.R. 309/90, COME INCISI DAL QUESITO REFERENDARIO, CON IL PRINCIPIO DI OFFENSIVITÀ

L'analisi del quesito referendario comporta infine la disamina degli istituti di diritto sostanziale a esso sottesi, con particolare riferimento, per quanto di interesse in questa sede, al principio di offensività.

Al riguardo, non può tacersi come la materia degli stupefacenti abbia sempre rappresentato terreno di elezione per lo studio delle principali distorsioni legislative in tema di eccessiva anticipazione della tutela penale e di sproporzione della risposta sanzionatoria rispetto all'offensività in concreto della condotta contestata dal reo. Come da più parti sostenuto in dottrina, la disciplina dettata dal D.P.R. 309/90, a causa tanto della formulazione casistica e onnicomprensiva delle sue disposizioni (in specie l'art. 73) quanto delle draconiane cornici edittali ivi contemplate, ha determinato la creazione di uno statuto ad hoc e *in pejus* per gli autori di tali tipologie di reati, specie se raffrontato al trattamento invece riservato agli autori di altre fattispecie delittuose, il cui disvalore parrebbe, di contro, notevolmente superiore.

E' già stato evidenziato come il filo rosso che unisce i tre interventi posti alla base del quesito referendario sia rappresentato dalla necessità di ricondurre nell'alveo del principio di offensività gli articoli 73 e 75 del t.u. stupefacenti, mediante un intervento in chiave mitigratice che, pur non pretendendo di ricomporre tutte le aporie di cui è emblema il D.P.R. 309/90, quantomeno si propone di attenuare la risposta sanzionatoria al ricorrere di tutte quelle condotte che, secondo la prassi e l'applicazione giurisprudenziale, si contraddistinguono per una bassa ovvero inesistente carica di lesività rispetto ai beni giuridici asseritamente oggetto di tutela. Difatti è proprio dall'individuazione dei beni giuridici presidiati che deve necessariamente muovere l'analisi delle norme del Testo unico stupefacenti: tale compito non soltanto non risulta agevole a causa dell'evanescenza dei beni storicamente indicati dal legislatore quali oggetto di tutela, ma finisce per smentire financo la *ratio* stessa di una tanto afflittiva risposta penale, se raffrontata ai pericoli che mira a scongiurare.

Sebbene non vi sia un'individuazione univoca neppure in dottrina, per ragioni espositive si potrebbe sinteticamente ricondurre a tre i principali beni giuridici sottesi all'impianto degli artt. 73 e 75 D.P.R. 309/90: ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute, nella sua duplice declinazione individuale e collettiva.

Indubbiamente i primi due beni individuati - ordine pubblico e sicurezza pubblica - sono quelli la cui volontà di salvaguardia comporta maggiore frizione con il principio di offensività. Sebbene etimologicamente essi sembrino sottendere due orientamenti finalistici differenti, non può tacersi la circostanza che essi siano, invero, l'uno antesignano storico dell'altro. L'ordine pubblico, costituisce oggetto classico del diritto penale, dal fondamento – anch'esso – incerto e di difficile delimitazione, tanto da essere stato definito dalla dottrina tedesca "ripostiglio di concetti" di impossibile riconduzione ad una categoria unitaria, ma tendenzialmente idoneo ad attrarre nel proprio spettro, qualsiasi condotta delittuosa, sol perché avversa all'ordinamento precostituito.

Due sarebbero le declinazioni di tale bene giuridico: l'ordine pubblico materiale e l'ordine pubblico ideale. Nel primo, vi rientrerebbe la pubblica tranquillità, mentre nel secondo, il complesso di principi sui quali si fonda la convivenza civile. Tale accezione sarebbe confluita nel codice Rocco del 1930.

Tale bene è stato largamente posto a fondamento delle legislazioni emergenziali emanate durante il novecento, specie in concomitanza con particolari accadimenti storici e con la necessità di repressione estemporanea di specifici "nemici" del sistema di volta in volta emergenti. Si fa, naturalmente, riferimento alla legislazione anti terroristica degli anni '70, alla successiva stratificazione delle norme sulla repressione della criminalità organizzata, alle norme in tema di contrasto all'immigrazione irregolare e, naturalmente, alle norme dettate per il contrasto al traffico illecito di stupefacenti. Il dato caratterizzante di queste legislazioni speciali è da rinvenirsi oltre che nella già enunciata ed eccessiva anticipazione della tutela penale, anche nella tendenza derogatoria rispetto alle garanzie minime alle libertà fondamentali dell'accusato e nella esasperata tipizzazione di qualsiasi condotta anche astrattamente e remotamente idonea a porre in pericolo l'ordine precostituito. Già da tale descrizione emerge come l'ordine pubblico, oltre ad assumere dei tratti assai nebulosi, si connota da sempre come elemento giustificativo di una tutela penale eccessivamente proiettata sulla prevenzione e in nessun caso rivolta al recupero del reo secondo il dettato costituzionale.

La medesima incertezza definitoria viene attribuita al bene della sicurezza pubblica, coniato legislativamente solo alla fine del secolo scorso e definito

26 Si veda A. Pugiotto, "*I Referendum per l'eutanasia legale*", in Forum di Giustizia insieme.

in dottrina come una variante dell'ordine pubblico «del quale fa propri e potenzia i difetti». Si è infatti osservato che la sicurezza «determina effetti espansivi dell'area penale, caratterizzandosi quale fattore ampliativo del fatto tipico e della punibilità», senza che per ciò solo consegua una efficace risoluzione dei fenomeni criminali che la norma incriminatrice mira a prevenire o reprimere.

Ragionando in termini più pragmatici si dovrebbe allora ipotizzare che, stante la vigenza delle norme penali di cui al D.P.R. 309/90, in Italia regni da ormai trent'anni un sistema perfetto nel quale il traffico di stupefacenti costituisce solo il portato di interferenze provenienti dal di fuori dei confini nazionali e solo occasionalmente incidenti sul lineare e pacifico svolgimento della civile convivenza e della pubblica tranquillità. In tal caso, si giustificherebbero le esorbitanti cornici edittali delle norme incriminatrici poste a presidio dei beni giuridici ordine pubblico e sicurezza e si plaudirebbe al positivo esito dell'esercizio della potestà punitiva in funzione deterrente e preventiva. Tuttavia, per come si è rilevato nella superiore narrativa, l'unico obiettivo ad oggi senz'altro conseguito sotto la vigenza dell'art. 73 T.U. Stupefacenti è rappresentato dallo smisurato ricorso alla carcerazione – soprattutto preventiva – per fatti di droga, con conseguente ulteriore appesantimento del sistema penitenziario ed un pressoché nullo ricorso a misure alternative alla detenzione intramuraria e domiciliare.

Solo a fini sinottici è opportuno sottolineare come tale quadro sanzionatorio costituisca un *unicum* rispetto ad altre norme penali di parte speciale che, pur contemplando condotte assai più riprovevoli, prevedono delle pene edittali inferiori: l'art. 583 bis c.p. (pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili), pena da quattro a dodici anni aumentata di un terzo nel caso in cui la vittima sia una minore o si persegua una finalità di lucro; l'art. 600 bis c.p. (prostituzione minorile), pena della reclusione da sei a dodici anni; l'art. 601 bis c.p. (traffico di organi prelevati da persona vivente), pena da tre a dodici anni; l'art. 605 c.p. (sequestro di persona), reclusione da sei mesi a otto anni; l'art. 609 bis c.p. (violenza sessuale), pena da cinque a dieci anni; l'art. 416 c.p. (associazione per delinquere), pena da tre a sette anni; art. 613 bis c.p. (tortura), pena da quattro a dieci anni, portata da cinque a dieci anni se il colpevole è un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio.

Ebbene già dal solo raffronto tra la rubrica delle fattispecie or ora menzionate e le norme penali oggetto del quesito referendario, emerge *ictu oculi* la irragionevolezza della disciplina in materia di droghe e la sua evidente e palmare sproporzione afflittiva rispetto all'entità di fenomeni che non mira a reprimere ma ambisce persino a prevenire.

Volgendo, invece, l'attenzione sul differente versante della tutela della salute pubblica e individuale, vi sono almeno due argomenti che chiariscono come neppure in questo caso la normativa di cui al D.P.R. 309/90 abbia colto nel segno.

In primo luogo, gli studi condotti in ordine alla lesività della cannabis e dei suoi derivati rispetto alla salute umana, collocano questa sostanza al pari – se non al di sotto – di altre sostanze parimenti droganti e maggiormente idonee a generare dipendenza negli assuntori: l'alcol e il tabacco. Parallelamente, è stato dimostrato che – rispetto a tali ultime sostanze, oggetto di monopolio statuale e dunque perfettamente lecite – i possibili effetti negativi derivanti dal consumo di cannabis necessitano di un tempo notevolmente superiore per slatentizzarsi, ma comunque non conducono a esiti infausti - sempre tenendo in considerazione il tasso di malattia e mortalità correlato all'assunzione di alcolici e al protratto uso di sigarette.

In secondo luogo, come detto, è la stessa Commission on narcotic drugs (CND) ad aver richiesto e votato l'espunzione della cannabis e dei suoi derivati dalla tabella IV della Convenzione Unica del 1961, sulla base del suo pregevole impiego per finalità terapeutiche e della sua - riscontrata - ridotta potenzialità lesiva sulla salute umana. E' da escludere, dunque, anche l'ipotesi che il consumo di cannabis possa determinare un'intollerabile lesione al bene "salute individuale" o collettiva.

Alla luce delle considerazioni suesposte, emerge quindi l'assoluta inidoneità del quesito referendario proposto a porre in pericolo, tantomeno a ledere, alcuno dei beni giuridici presi in considerazione dal legislatore del tempo.

Per tutti questi motivi e in conclusione

si chiede a codesta Ecc.ma Corte costituzionale di dichiarare l'ammissibilità della richiesta referendaria in oggetto, di cui al Reg. Ref. n. 180, sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il Decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, avente ad oggetto "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", limitatamente alle seguenti parti: articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 1, limitatamente all'inciso "*coltiva*"; articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 4, limitatamente alle parole "*la reclusione da due a sei anni e*"; articolo 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), limitatamente alle parole "*a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;"*?», denominato: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

Roma, 10 febbraio 2022

Con osservanza
Prof. Avv. Andrea Pertici
Avv. Gian Domenico Caiazza

La memoria, difesa in Corte dagli avvocati Pertici e Caiazza è stata redatta da un gruppo di lavoro composto anche dalle Avvocate Giulia Crivellini, Letizia Valentina Lo Giudice.

LA SENTENZA DI INAMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM CANNABIS 51/2022

SENTENZA N. 51

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), iscritto al

PUBBLICHIAMO INTEGRALMENTE LE MOTIVAZIONI DEL GIUDIZIO DI INAMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

n. 180 del registro, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di alcune disposizioni 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); in particolare:

- art. 73, comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»;

- art. 73, comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a 6 anni e»;

- art. 75, limitatamente alle parole «a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o

divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;».

Vista l'ordinanza del 10 gennaio 2022 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Mauro Ronco e Domenico Menorello per il Comitato per il no alla droga legale, Andrea Pertici e Gian Domenico Caiazza per il Comitato promotore referendum cannabis legale, nelle persone di Marco Perduca, nella qualità di promotore e presentatore, Riccardo Magi e Leonardo Fiorentini, nella qualità di presentatori;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza del 10 gennaio 2022, depositata in data 12 gennaio 2022, l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e successive modificazioni, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta del referendum popolare abrogativo, proposto ai sensi dell'art. 75 della Costituzione da cinquecentomila elettori (con annuncio n. 21A05375, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, dell'8 settembre 2021), sul seguente quesito «Volete voi che sia abrogato il decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, avente ad oggetto "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" limitatamente alle seguenti parti: Articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»; Articolo 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a sei anni e»; Articolo 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), comma 1, limitatamente alle parole "a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;"?» e con la seguente denominazione: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

2. L'Ufficio centrale ha dato atto che il 28 ottobre 2021, nella cancelleria della Corte di cassazione, si sono presentati i promotori della raccolta delle firme a sostegno del referendum, i quali hanno depositato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 della legge n. 352 del 1970: una scatola, recante l'indicazione «referendum cannabis legale referendumcannabis.it», che hanno affermato contenere n. 294 moduli predisposti con le modalità indicate dall'art. 27 della predetta legge, regolarmente autenticate e accompagnate, in parte, dalla certificazione di iscrizione nelle liste elettorali; un hard disk che hanno affermato contenere il duplicato informatico, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera i-quinquies), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), di n. 606.879 firme raccolte elettronicamente, accompagnate dal duplicato informatico, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera i-quinquies) succitato, delle richieste formulate con PEC alle amministrazioni comunali e dei certificati d'iscrizione nelle liste elettorali acclusi ai messaggi PEC ricevuti.

Inoltre, con ordinanza non definitiva del 15 dicembre 2021, l'Ufficio centrale ha rilevato, tra l'altro, che le norme oggetto del quesito sono contenute in un atto normativo avente natura ed efficacia di legge; che si tratta di norme tuttora in vigore, non essendo intervenuti, rispetto a nessuna di esse, atti di abrogazione o pronunce di illegittimità costituzionale; che, in particolare, in relazione alla rubrica dell'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) e al testo del comma 4 dello stesso articolo, le modifiche introdotte dall'art. 4-bis 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 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 32 del 2014, nella quale si è affermato che tornano «a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate» con le disposizioni di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Con la medesima ordinanza non definitiva, l'Ufficio centrale ha ritenuto opportuno integrare il quesito con l'indicazione della rubrica di ciascuno degli articoli in esso richiamati e del comma in cui è contenuta la disposizione dell'art. 75 di cui è richiesta l'abrogazione; e di aver proposto, ai fini dell'identificazione del quesito, la seguente denominazione: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in

materia di produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

Infine, il medesimo Ufficio ha accolto la richiesta dei promotori di integrazione della denominazione del quesito referendario con la parola «coltivazione» (da inserire dopo le parole «in materia di»), per una più puntuale individuazione dell'oggetto del quesito nella parte relativa all'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti.

3. Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 15 febbraio 2022, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4. In data 8 febbraio 2022, è stato depositato un atto di intervento ad opponendum del Presidente pro tempore del Comitato per il No alla droga legale, nel quale sono state rappresentate plurime ragioni a sostegno della inammissibilità della richiesta referendaria, che, in sostanza, si connoterebbe, tra l'altro, per «il troppo ampio ventaglio di significati possibili che derivano dal quesito».

5. In data 11 febbraio 2022, i promotori della richiesta referendaria hanno depositato una memoria, nella quale argomentano considerazioni a sostegno dell'ammissibilità del referendum.

In particolare, il Comitato promotore afferma che l'intento referendario, espresso nel quesito, si identifica nello scopo di attutire la portata sanzionatoria rispetto a determinate condotte tenute in relazione alle sostanze stupefacenti che, secondo la prassi e l'applicazione giurisprudenziale, si contraddistinguono per una bassa ovvero inesistente carica di lesività dei beni oggetto di tutela.

I promotori, in particolare, sostengono, con riferimento alla prima parte del quesito, che l'unico frammento di impunità che vi è ritagliato attiene esclusivamente alla coltivazione rudimentale finalizzata all'immediato uso personale, restando preclusa, dalla normativa di risulta, la possibilità di detenzione e successiva cessione della sostanza, con ciò rispettando altresì le Convenzioni in materia.

Con riferimento, poi, alla seconda parte del quesito, la proposta referendaria mira all'eliminazione delle sole pene detentive (da due a sei anni), tenendo ferma la multa da euro 5.164 a 77.468.

Quanto, infine, alla terza parte, si richiede al corpo elettorale di espungere dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti la sola lettera a), al fine di eliminare una sanzione che ha natura particolarmente afflittiva e che senz'altro, sostiene il Comitato, incide considerevolmente sui diritti fondamentali della persona, quali la libertà di circolazione e financo il diritto al lavoro che spesso viene ingiustamente inciso in occasione della comminazione della sospensione della patente di guida.

6. In data 11 febbraio, è stata altresì depositata una memoria nell'interesse di Antigone Onlus e Coalizione italiana per le libertà e i diritti civili, dal Presidente di Antigone Onlus, a sostegno delle ragioni di ammissibilità del referendum sostenute dal Comitato promotore.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il presente giudizio concerne l'ammissibilità della richiesta di referendum popolare dichiarata legittima con ordinanza del 10 gennaio 2022 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di referendum popolare, promossa dal «Comitato promotore referendum Cannabis legale», ha ad oggetto l'abrogazione delle seguenti 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):

art. 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»;

art. 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a sei anni e»;

art. 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), comma 1, limitatamente alle parole «a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni».

Alla richiesta di referendum è stata data la seguente denominazione: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

2. In via preliminare, va rilevato che nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito, secondo la sua costante giurisprudenza, l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e ha – prima ancora – ammesso le memorie presentate da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributo contenente argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis,

sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

L'ammissione di tali contributi, va qui ribadito, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta la facoltà di questa Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 prima che i soggetti di cui al citato art. 33 della legge n. 352 del 1970 abbiano illustrato le rispettive posizioni.

3. Ciò precisato, è opportuno premettere, in sintesi, il complessivo (e complesso) quadro normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto della richiesta referendaria.

4. Il quesito referendario – articolato, come sopra indicato, in tre parti – investe, nelle prime due, il comma 1 ed il comma 4 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, e, nella terza parte, la lettera a) del comma 1 dell'art. 75, appartenente al medesimo testo unico.

Si è altresì già rilevato che l'Ufficio centrale per il referendum ha sottolineato che in relazione alla rubrica dell'art. 73 t.u. stupefacenti e al testo del comma 4 dello stesso articolo, le modifiche introdotte dall'art. 4-bis 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 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, sono state oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 32 del 2014.

Più precisamente, con tale pronuncia, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, l'art. 4-bis (che modificava l'art. 73 t.u. stupefacenti) e l'art. 4-vicies ter (che modificava ulteriori disposizioni del testo unico e, tra queste, l'art. 14 in materia di criteri per la formazione delle tabelle), i quali in particolare avevano unificato la disciplina del trattamento sanzionatorio delle condotte tenute in riferimento alle sostanze stupefacenti, senza alcuna distinzione tra droghe cosiddette "pesanti" e droghe cosiddette "leggere", ricomprese in un'unica tabella.

Nella sentenza, ai fini che qui interessano, si è affermato che «[i]n 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». La sentenza ha infatti precisato che «[i]n 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)», sicché «la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torn[a] ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo».

In tale ripristinato contesto normativo – ritenuto altresì dalla costante giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 febbraio-28 luglio 2015, n. 33040) – si colloca, pertanto, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, oggetto della prima parte del quesito referendario; disposizione che dunque stabilisce: «Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve, a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, acquista, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque illecitamente detiene, fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 75, sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, è punito con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 25.822 (lire cinquanta milioni) a euro 258.228 (lire cinquecento milioni)».

La stessa disposizione (art. 73, comma 1) è stata poi dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni (sentenza n. 40 del 2019).

Analogamente si ha che la disposizione di cui al comma 4, dell'art. 73 t.u. stupefacenti, è quella vigente prima della legge n. 49 del 2006; essa quindi stabilisce: «Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 (lire dieci milioni) a euro 77.468 (lire centocinquanta milioni)».

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, consegue altresì che le preesistenti Tabelle I e III, cui rinvia l'art. 73, comma 1, e le Tabelle

II e IV, cui rinvia l'art. 73, comma 4, previste dall'art. 14 (Criteri per la formazione delle tabelle), tornano ad avere applicazione.

Però, immediatamente dopo la sentenza n. 32 del 2014, il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti 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, nonché di impiego di medicinali), convertito, con modificazioni, nella legge 16 maggio 2014, n.79, ha novellato le Tabelle di cui all'art. 14 citato, integrandole con l'indicazione di sostanze sottoposte a controllo del Ministero della salute e di quelle sottoposte a controllo in attuazione di Convenzioni internazionali, nonché delle nuove sostanze psicoattive, individuate sulla base delle acquisizioni scientifiche; le quali tutte per effetto della indicata dichiarazione di illegittimità costituzionale non potevano ritenersi più ricomprese nelle "vecchie" tabelle; ma, in ogni caso l'intervento normativo ha mantenuto ferma la distinzione del trattamento sanzionatorio tra le sostanze stupefacenti di tipo "pesante" e di tipo "leggero".

Parallelamente deve rilevarsi che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, ha investito anche l'art. 26 t.u. stupefacenti, disposizione che rinviava alla sola Tabella I per la individuazione delle piante, la cui coltivazione era vietata nel territorio dello Stato, in tal modo facendo rivivere la precedente formulazione, la quale dunque ripristina il rinvio alle piante ricomprese nelle Tabelle I e II. Però successivamente l'art. 1, comma 4, del medesimo d.l. n. 36 del 2014, come convertito, ha sostituito tale disposizione (l'art. 26) prescrivendo che «[s]alvo quanto stabilito nel comma 2, è vietata nel territorio dello Stato la coltivazione delle piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14, ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'articolo 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea. 2. Il Ministro della sanità può autorizzare istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca, alla coltivazione delle piante sopra indicate per scopi scientifici, sperimentali o didattici».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale non ha invece investito la disposizione di cui all'art. 75, comma 1, lettera a), t.u. stupefacenti, oggetto della terza parte del quesito referendario, nonostante anch'essa sia stata incisa dalla disciplina di cui all'art. 4-ter, comma 1, del d.l. n. 272 del 2005, come convertito.

Al riguardo, si è affermato che «la declaratoria di illegittimità costituzionale 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» (sentenza n. 32 del 2014, citata).

Su tale disposizione è però intervenuto l'art. 1, comma 24-quater, lettera a), del d.l. n. 36 del 2014, come convertito, che ha sostituito la norma secondo la formulazione attualmente vigente e che dispone: «Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto, per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III previste dall'articolo 14, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative: a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni; b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla; c) sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli; d) sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario».

Può aggiungersi, infine, che al di fuori del quesito referendario in esame è la disciplina della "canapa sativa" delle varietà delle specie di piante agricole, che «non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope» ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 2 dicembre 2016, n. 242 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa), al pari delle piante officinali di cui al decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 75 (Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali, ai sensi dell'articolo 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154).

5. Così delineato il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, occorre ora valutare l'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost., come elaborati da questa Corte sin dalla sentenza n. 16 del 1978.

Secondo il costante orientamento giurisprudenziale, non solo la richiesta referendaria non può investire una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma è necessario che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità,

dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria (sentenze n. 10 del 2020 e n. 17 del 2016).

6. Un particolare rilievo, in riferimento al referendum in esame, hanno i vincoli internazionali.

Giova ricordare che la disciplina della cannabis – che costituirebbe il proprium del referendum in esame, secondo la memoria del Comitato promotore – è stata oggetto, in passato, di altre analoghe iniziative referendarie.

La prima perseguiva lo scopo di liberalizzare la coltivazione, il commercio, la detenzione, l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati (hashish e marijuana). Questa Corte (sentenza n. 30 del 1981) aveva dichiarato inammissibile il referendum perché esso – avendo ad oggetto la Tabella II (allora prevista dall'art. 12 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante «Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza») 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, dovendo ritenersi 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.

Una seconda iniziativa referendaria – avente ad oggetto varie disposizioni del d.P.R. n. 309 del 1990, e la cui finalità, secondo la Corte, era quella «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» – è stata anch'essa dichiarata inammissibile con sentenza n. 27 del 1997 in ragione, parimenti, dei vincoli derivanti dalle Convenzioni internazionali. Dall'abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito referendario sarebbe derivata infatti l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale.

Invece, è stato dichiarato ammissibile il referendum che concerneva l'uso personale di sostanze stupefacenti, anche in dose superiore a quella media giornaliera, e che mirava alla depenalizzazione dell'importazione, dell'acquisto e della detenzione limitatamente a tale uso, lasciando sussistere le sanzioni amministrative, sicché esso non si poneva in contrasto con gli obblighi internazionali assunti in materia dallo Stato italiano (sentenza n. 28 del 1993).

Il quadro degli obblighi internazionali rilevanti in questa materia è definito 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 (Ratifica ed esecuzione della convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e del protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972); dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope di Vienna del 21 febbraio 1971, ratificata con legge 25 maggio 1981, n. 385 (Adesione alla convenzione sulle sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 21 febbraio 1971, e sua esecuzione); 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 (Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso, atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988).

Rileva poi la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, la quale, nel dettare norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, ha indicato anche la coltivazione della cannabis tra le condotte per le quali i singoli Stati devono applicare sanzioni penali.

La direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017 ha modificato la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, al fine di includere nuove sostanze psicoattive nella definizione di «stupefacenti».

Non vi è quindi dubbio che, alla stregua delle Convenzioni internazionali di Vienna e di New York, nonché della richiamata normativa europea, la canapa indiana e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti, la cui coltivazione e detenzione deve essere qualificata come reato e che solo la loro destinazione al consumo personale rende possibile l'adozione delle misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale (sentenza n. 28 del 1993).

7. Il Comitato promotore è ben consapevole di tali vincoli derivanti dalla normativa sovranazionale in ragione dei quali in passato come appena ricordato questa Corte ha già dichiarato inammissibili iniziative referendarie analoghe.

Ma per sostenere ora la compatibilità con tali vincoli il Comitato precisa nella sua memoria che il quesito referendario proposto persegue, in realtà, uno scopo diverso e ben più limitato, indicato nella finalità di «attenuare la portata sanzionatoria del

testo unico n. 309/1990». Ciò rappresenterebbe un obiettivo maggiormente circoscritto rispetto alle due precedenti iniziative referendarie, dichiarate inammissibili da questa Corte (sentenze n. 27 del 1997 e n. 30 del 1981), di talché, proprio in ragione di questa asserita portata ridotta, il quesito proposto risulterebbe essere compatibile con i vincoli internazionali ed europei in materia.

La mera attenuazione della risposta sanzionatoria, che la richiesta referendaria perseguirebbe, si avrebbe attraverso: a) la depenalizzazione delle sole condotte di coltivazione cosiddette "domestiche" e "rudimentali" delle piante di cannabis perché ad esse si riferirebbe la condotta di chi «coltiva», quale prevista nel comma 1 dell'art. 73; b) l'eliminazione della pena della reclusione per tutte le condotte diverse dalla coltivazione, che riguardano la cannabis e i derivati, previste dal comma 4 dell'art. 73 e che rimarrebbero punite con la pena della sola multa; c) l'esclusione, in caso di uso personale di qualsiasi sostanza stupefacente, della sanzione amministrativa della sospensione della patente e degli altri titoli abilitativi alla guida di motoveicoli e ciclomotori.

8. Pur così articolata in tre parti (due ritagli e un'abrogazione parziale), la richiesta referendaria – va subito precisato richiede una valutazione necessariamente unitaria.

Questa Corte ha, infatti, affermato che il referendum «non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa» (sentenza n. 12 del 2014).

9. La richiesta referendaria è diretta innanzi tutto ad espungere, dall'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti, la parola «coltiva», termine che – nell'interpretazione prospettata dal Comitato promotore riguarderebbe solo la coltivazione domestica "rudimentale" della pianta di cannabis.

Nella sua memoria il Comitato promotore richiama il recente arresto della Corte di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 dicembre 2019-16 aprile 2020, n. 12348), che, a composizione di un contrasto di giurisprudenza, ha affermato che dall'area dell'illecito penale del comma 1 dell'art. 73 devono ritenersi escluse – per difetto di tipicità, quale necessaria connotazione della fattispecie penale – le attività di coltivazione di minime dimensioni svolte in forma domestica, che, per le rudimentali tecniche utilizzate, lo scarso numero di piante, il modestissimo quantitativo di prodotto ricavabile, la mancanza di ulteriori indici di un loro inserimento nell'ambito del mercato degli stupefacenti, appaiono destinate in via esclusiva all'uso personale del coltivatore.

Sicché assume il Comitato promotore l'abrogazione della parola «coltiva» nel comma 1 dell'art. 73 avrebbe l'effetto di sottrarre alla punibilità proprio e solo la coltivazione domestica cosiddetta "rudimentale" della pianta per l'infiorescenza di cannabis.

9.1. Ma questa lettura riduttiva non è ricavabile dal testo normativo secondo gli ordinari canoni interpretativi, né trova fondamento nel principio giurisprudenziale sopra richiamato.

Deve infatti considerarsi che – in ragione della reviviscenza del testo vigente prima della legge n. 49 del 2006 nel contesto normativo di cui si è detto sopra sub punto 4 – la condotta di coltivazione, ricompresa nella catalogazione del comma 1 (unitamente a quelle di produzione, fabbricazione, estrazione, raffinazione, vendita ed altre ancora), si riferisce testualmente alle Tabelle I e III dell'art. 14, che concernono le droghe "pesanti" e non già la cannabis, la quale è compresa invece nella Tabella II.

Quindi la condotta di chi «coltiva», prevista dal comma 1 dell'art. 73, è testualmente quella relativa alle piante indicate nella Tabella I (la Tabella III non ne contiene alcuna): il papavero sonnifero e le foglie di coca; inoltre, in mancanza di specificazioni, si tratta della coltivazione tout court, quale che sia la sua estensione, pure agraria e finanche massiva.

La coltivazione della canapa è, invece, contemplata nel comma 4 dell'art. 73, che riguarda le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle Tabelle II e IV previste dall'art. 14 e che, quanto alle condotte sanzionate penalmente, richiama quelle dei commi precedenti e segnatamente del comma 1. Sicché è solo come conseguenza indiretta dell'eventuale abrogazione referendaria della parola «coltiva» nel comma 1 della stessa disposizione che sarebbe parimenti depenalizzata altresì la coltivazione della canapa, prevista dalla Tabella II, pure essa nella dimensione agricola, in ipotesi finanche massiva.

Pertanto il quesito referendario – per quello che è il suo contenuto oggettivo, l'unico rilevante, e non già la finalità soggettiva assunta dal Comitato nella sua memoria – conduce a depenalizzare direttamente la coltivazione (quale ne sia l'estensione) delle piante della Tabella I, da cui si estraggono le sostanze stupefacenti qualificate come droghe cosiddette "pesanti" (papavero sonnifero e foglie di coca), e indirettamente altresì la coltivazione della pianta di cannabis della Tabella II, peraltro nella dimensione anche agricola e non solo domestica (quest'ultima, anzi, essendo in parte già fuori dalla fattispecie penale nella misura in cui ricorrano le condizioni indicate dalla citata giurisprudenza di legittimità).

9.2. Questo così esteso risultato, obiettivamente prefigurato dalla richiesta referendaria al di là dell'intento soggettivo del Comitato promotore, contrasta apertamente con i vincoli sovranazionali

di cui sopra sub punto 6, come questa Corte ha già ritenuto nelle sentenze n. 27 del 1997 e n. 30 del 1981. In particolare la citata decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2004/757/GAI, integrata dalla direttiva 2017/2103/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017, prevede espressamente all'art. 2, paragrafo 1, che ciascuno Stato membro provvede affinché siano punite plurime condotte connesse al traffico illecito di stupefacenti, tra le quali è espressamente indicata – alla lettera b) – «la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca o della pianta della cannabis». Nella Relazione al disegno di legge, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea con la legge di delegazione europea 2018», il Governo – come prescritto dall'art. 29, comma 7, lettera d), della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) – ha dato atto dell'omesso inserimento, tra le altre, della citata direttiva integrativa della richiamata decisione quadro «poiché l'ordinamento nazionale risulta essere conforme al dettato normativo europeo e, pertanto, non necessita[…] di norme di attuazione».

9.3. Inoltre il risultato prefigurato dalla richiesta referendaria neppure verrebbe conseguito perché comunque rimarrebbe la fattispecie penale dell'art. 28 t.u. stupefacenti, che – in quanto non attinto dalla richiesta referendaria, come del resto ammette lo stesso Comitato promotore – continuerebbe a sanzionare la coltivazione non autorizzata di tutte le piante di cui all'art. 26, comprendendo così sia quelle della Tabella I (papavero sonnifero e foglie di coca), sia quelle della Tabella II (canapa), con la sola eccezione, espressamente prevista, della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'art. 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea.

Anche in caso di esito affermativo della consultazione referendaria, quindi, rimarrebbe vigente la prescrizione dell'art. 28, che prevede, al comma 1, che chiunque, senza essere autorizzato, coltiva le piante indicate nel precedente art. 26, è assoggettato alle sanzioni penali (oltre che amministrative) stabilite per la fabbricazione illecita delle sostanze stesse (ossia quelle dell'art. 73). L'art. 26 a sua volta richiama le Tabelle dell'art. 14, come sostituito dal d.l. n. 36 del 2014, come convertito, che contemplano, appunto, le piante sia di papavero sonnifero, sia di coca, sia di canapa.

9.4. In definitiva, mentre apparentemente, per quella che è la dichiarata intenzione del Comitato, il quesito referendario mirerebbe soltanto a depenalizzare la coltivazione, non agricola ma domestica "rudimentale" (o minimale), della canapa indiana (cannabis), in realtà esso – per quello che è invece il suo contenuto oggettivo, l'unico rilevante – per un verso produrrebbe un risultato ben più esteso, riguardando direttamente ogni coltivazione delle piante per estrarre sostanze stupefacenti cosiddette "pesanti" (papavero sonnifero e foglie di coca) e indirettamente anche la coltivazione, agricola o domestica che sia, della pianta di canapa; risultato complessivo precluso dai vincoli sovranazionali sopra richiamati che non consentono l'ammissibilità di un referendum di questa portata.

Per altro verso, questo apparente risultato più ampio sarebbe in realtà vano e illusorio, perché rimarrebbe in ogni caso immutata la rilevanza penale, prevista dall'art. 28 t.u. stupefacenti, non oggetto della richiesta referendaria, per ogni coltivazione non autorizzata di piante di cui all'art. 26, tra cui proprio la canapa indiana.

Questa discrasia, che emerge dall'esame del ritaglio proposto dal quesito referendario nel comma 1 dell'art. 73, è rilevante, non essendo inibita a questa Corte la valutazione della normativa di risulta allorché essa, come nella fattispecie, presenti elementi di grave contraddittorietà rispetto al fine obiettivo dell'iniziativa referendaria tali da pregiudicare la chiarezza e la comprensibilità del quesito per l'elettore (sentenze n. 24 del 2011, n. 15 del 2008 e n. 45 del 2005).

Si ha infatti che in questa parte la proposta referendaria risulta essere fuorviante per il corpo elettorale, che diversamente da quanto proclamato dal Comitato promotore non sarebbe, in realtà, affatto chiamato a esprimersi sull'alternativa, di portata ridotta, se depenalizzare, o no, la coltivazione della canapa in forma domestica "rudimentale", bensì si troverebbe di fronte all'alternativa, sopra indicata, ad un tempo ben più ampia (in quanto comprensiva della depenalizzazione anche della coltivazione del papavero sonnifero e delle foglie di coca), quanto illusoria (rimanendo, in realtà, la rilevanza penale di tutte tali condotte); e ciò ridonda in irrimediabile difetto di chiarezza e univocità del quesito.

10. La richiesta referendaria è diretta anche alla eliminazione dalla disposizione di cui al comma 4 dell'art. 73 t.u. stupefacenti delle parole «la reclusione da due a sei anni e».

Il rinvio, contenuto nel comma 4, ai fatti di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 73 t.u. stupefacenti postula, come già rilevato sopra sub punto 4, che anche in questo caso le norme applicabili vanno individuate in quelle che tornano in vigore a seguito della sentenza n. 32 del 2014 di questa Corte.

Dal rinvio contenuto nel comma 4 dell'art. 73 discende che, in caso di positivo esito referendario, alle stesse condotte sanzionate dai commi precedenti (tra cui la

condotta di chi «coltiva»), se concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle Tabelle II e IV previste dall'art. 14 (droghe cosiddette "leggere"), si applicherebbe la sola sanzione penale della multa (da euro 5.164 a euro 77.468), con esclusione quindi della reclusione, attualmente prevista tra il minimo di due anni e il massimo di sei anni.

L'intento referendario mira quindi all'alleggerimento del trattamento sanzionatorio, che conseguirebbe all'eliminazione della pena della reclusione, residuando solo quella della multa, quando si tratta delle condotte di rilievo penale aventi ad oggetto le cosiddette droghe "leggere", individuate attraverso il rinvio «ai fatti di cui ai commi 1, 2 e 3».

Nella fattispecie, pur rimanendo precluse, nel giudizio di ammissibilità del referendum, valutazioni di merito sulla legittimità costituzionale della normativa di risulta, questa Corte non può, tuttavia, non rilevare, sotto il profilo dell'ambiguità del quesito, la vistosa contraddittorietà che conseguirebbe all'eliminazione della pena detentiva, per l'irriducibile antinomia che ne deriverebbe con la fattispecie del comma 5 del medesimo art. 73 t.u. stupefacenti, disposizione non toccata dalla proposta abrogativa referendaria. Infatti si avrebbe che ai medesimi fatti di cui al comma 4, se ritenuti di «lieve entità», rimarrebbe invece applicabile la sanzione congiunta della reclusione e della multa.

È vero come sottolinea il Comitato promotore nella sua memoria che questa Corte (sentenza n. 23 del 2016) ha affermato in proposito che, dopo la trasformazione della circostanza attenuante in reato autonomo, «non sussiste più alcuna esigenza di mantenere una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi». Ma ciò giustifica solo che il regime sanzionatorio del novellato comma 5 dell'art. 73 possa essere come in effetti è unico, senza distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, e non già che paradossalmente il fatto di «lieve entità» possa essere punito con la pena congiunta della reclusione e della multa e non lo sia invece il fatto non lieve o addirittura quello grave per la ricorrenza delle circostanze aggravanti dell'art. 80 t.u. stupefacenti (l'aumento di pena è, infatti, previsto con riferimento alla pena base, che per la fattispecie del comma 4 dell'art. 73, in caso di esito affermativo del referendum, sarebbe costituita dalla sola multa).

Anche in questa parte la richiesta referendaria presenta, quindi, un irrimediabile profilo di inammissibilità per la manifesta contraddittorietà della normativa di risulta con l'intento referendario, in quanto la sanzione detentiva permarrebbe in riferimento ai medesimi fatti quando di «lieve entità».

Ciò ridonda in difetto di chiarezza giacché il quesito referendario chiederebbe all'elettore di operare una scelta illogica e contraddittoria: se eliminare, o no, la pena della reclusione per i fatti concernenti le droghe cosiddette "leggere", conservandola invece per le medesime condotte se di «lieve entità».

11. Conclusivamente, va quindi dichiarata inammissibile, nel complesso, la richiesta di referendum in esame.

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 del 10 gennaio 2022, pronunciata 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 16 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Terza parte

DOPO LA CONFERENZA DI GENOVA

GENOVA. DENTRO E FUORI LA CONFERENZA NAZIONALE

Stefano Vecchio
Presidente Forum Droghe

Le Conferenze nazionali sulle droghe sono previste dalla legge con una cadenza triennale e, per quanto siano definite con una finalità ambigua, rappresentano, in ogni caso, l'unico spazio pubblico dedicato alla discussione sulle leggi e le politiche sulle droghe in generale. Certo fino a oggi, anche quando le Conferenze hanno indicato la via del cambiamento del sistema penale i governi non hanno recepito le indicazioni, né il mondo della politica, anche quello più schierato, ha promosso iniziative incisive per attuare quelle indicazioni. Per le realtà della società civile e degli operatori le Conferenze rappresentano un appuntamento rilevante per riportare all'attenzione della politica, dei media, dell'opinione pubblica le questioni più scottanti e emergenti che i numerosi libri bianchi sulle droghe hanno documentato e denunciato. Dal 2009, nessun governo ha organizzato la Conferenza, venendo meno a un'indicazione della legge, tra la disattenzione del mondo della politica e dei media in generale.

LA CONFERENZA AUTOCONVOCATA

Nel 2014 a Genova e nel 2015 a Milano abbiamo promosso come rete della società civile due eventi nei quali abbiamo provocatoriamente svolto il mandato della legge. Ma la provocazione è caduta nell'indifferenza dei governi. Nel 2019 costituimmo una rete di organizzazioni della società civile e degli operatori e dell'autoorganizzazione delle Persone che Usano Droghe (PUD) che si definì come: Cantiere verso la Conferenza nazionale. Ci prendemmo carico di organizzare una vera e propria Conferenza Nazionale Autoconvocata per la Riforma delle Politiche sulle Droghe assumendoci la responsabilità politica di promuovere l'evento che i governi e le istituzioni continuavano a disattendere, con il titolo significativo: "Droghe. Dopo la 'guerra dei trent'anni', costruiamo la pace. Prove generali per un governo alternativo".

LA RICOSTRUZIONE DELLA STRATEGIA E DEI CONTENUTI DELLA RETE PER LA RIFORMA DELLE POLITICHE SULLE DROGHE NELLE VARIE FASI DELLA CONFERENZA NAZIONALE SULLE DROGHE 2021

La diffusione della pandemia, e le misure restrittive collegate, ci impedì di incontrarci, ma nonostante le misure restrittive continuammo il nostro percorso politico, tenendo aperto il dibattito pubblico e non

rinunciammo a rilanciare quella sfida al mondo della politica non appena i tempi ce lo avessero permesso.

DALLA CONFERENZA AUTOCONVOCATA ALLA CONFERENZA NAZIONALE

Quando la Ministra Dadone, con delega alle Politiche sulle droghe, nel 2021 comunicò pubblicamente la decisione di convocare la Conferenza nazionale, rompendo il silenzio dopo 12 anni, noi della Rete per la Riforma delle Politiche sulle Droghe così ci definimmo) salutammo positivamente la decisione, ma dopo aver preso visione del modello organizzativo ipotizzato esprimemmo subito le nostre critiche chiedendo un incontro con la Ministra Dadone (cfr. doc su fuoriluogo.it). Sostanzialmente criticavamo l'assenza di uno spazio centrale dedicato esplicitamente ai rappresentanti del mondo della politica, alla partecipazione dei ministeri, delle regioni e delle forze politiche e ai rapporti con le Convenzioni Internazionali. E riportammo con forza l'esigenza che si ponesse al centro del dibattito della Conferenza nazionale la valutazione di impatto delle politiche fallimentari centrate sul modello della guerra alla droga e l'esigenza non più rinviabile di promuovere un dibattito dui modelli di riforma del modello penale della legge, per un cambio sostanziale delle politiche passando dal modello repressivo al governo politico e alla regolazione sociale del fenomeno. Inoltre criticammo la riduzione della tematica individuata sulla cannabis alla regolamentazione delle pratiche terapeutiche, proponendo che si ridefinisse intorno ai modelli di regolazione legale sperimentati in diversi paesi. Consapevoli del quadro politico non certo favorevole, proponevamo anche un percorso progressivo di attivazione del cambiamento politico: dalla proposta di legge sulla lieve entità e coltivazione della cannabis per uso personale, alla necessità di produrre un Atto per rendere uniformi sul piano nazionale i LEA della Riduzione del Danno, al lancio di un Piano nazionale per le misure alternative, alla riforma del Dipartimento delle Politiche Antidroga in un organismo democratico e partecipativo (cfr.doc su fuoriluogo.it).

Rispetto all'impianto tematico ponemmo con decisione le nostre argomentazioni sull'esigenza di individuare un tavolo specifico sulla Riduzione del Danno e la Limitazione dei Rischi (RdD/LdR) e uno sulla partecipazione delle Persone che Usano Droghe (PUD), ritenendo che entrambe le questioni dovessero attraversare trasversalmente tutte le tematiche oggetto della discussione dei vari tavoli.

Ponemmo l'esigenza di "una Conferenza partecipata" con tutte le componenti della società civile e delle organizzazioni delle PUD sia nella fase della organizzazione che del suo svolgimento.

La risposta della Ministra fu interlocutoria: accolse le proposte sui tavoli della Riduzione del Danno e il riconoscimento delle PUD ma espresse riserve sulla possibilità di coinvolgere da subito il Governo e il mondo della politica. Nello stesso tempo ci sollecitò a dare un contributo attivo ai lavori preparatori della Conferenza e si rese disponibile a partecipare alle nostre iniziative parallele.

Dopo un confronto interno alla Rete decidemmo di partecipare alla Conferenza pur evidenziando i limiti e il percorso tortuoso scelto per il dibattito. E fu una scelta sofferta in quanto il ministero non aveva accolto la richiesta di partecipazione, tra gli altri di Susanna Ronconi persona di riconosciute competenze politiche e culturali sulle droghe anche a livello internazionale, facendo riferimento a una vicenda di storia personale superata anche sul piano giudiziario. Dopo un lungo confronto, d'accordo con S. Ronconi, Decidemmo di non sottrarci alla sfida propostaci dalla Ministra, di impegnarci per orientare la Conferenza verso i temi di cambiamento che avevamo individuato, ma nello stesso tempo mantenemmo la nostra autonomia individuando un percorso parallelo che definimmo fuoriconferenza.

I LAVORI PREPARATORI E IL LAVORO NEI TAVOLI TEMATICI: LA VERA CONFERENZA

La vera Conferenza, nel senso del percorso di elaborazione dei documenti dei tavoli e della individuazione dei temi delle conclusioni finali, si è svolta praticamente nel corso dei lavori preparatori. I tavoli tematici ai quali hanno partecipato i rappresentanti della Rete, hanno elaborato documenti finali che riportano alcune proposte e principi significativi indicati dalla rete: dalla critica al modello penale, alla esigenza di un cambio della legge, alla necessita di realizzare un atto del governo e delle regioni sui LEA RdD, alla indicazione di promuovere sperimentazioni (dal drug checking alle stanze dell'uso sicuro), alla indicazione di spostare l'asse dal carcere alle misure alternative alla detenzione, al riconoscimento pieno delle PUD, alla indicazione chiara di modificare la logica degli interventi dei servizi dal modello patologico alla Tutela e Promozione della Salute delle PUD. Su questo questo scrive qui nel dettaglio Susanna Ronconi.

DAI LAVORI PREPARATORI DEI TAVOLI ALLA CONFERENZA NAZIONALE A GENOVA

I lavori preparatori avevano indicato i temi e le esigenze di cambiamento e le avevano dettagliate nei documenti finali. Ci aspettavamo che la Conferenza Nazionale, li esaminasse e ne approfondisse gli aspetti di attuabilità concreta e che si approfondissero anche i risvolti culturali, ad esempio, dei processi di stigmatizzazione legati alle

leggi, alle rappresentazioni sociali sostenute dai media. Ma lo schema organizzativo fatto circolare proponeva una Conferenza formale, senza alcuno spazio di approfondimento innovativo sul piano politico e culturale né delle prospettive attuative indicate nella fase preparatoria.

Abbiamo sollecitato la Ministra, con una lettera della Rete (cfr. su fuoriluogo.it) a rivedere lo schema organizzativo della Conferenza proponendo alcune modifiche sostanziali. Decidemmo, allora, di organizzare un evento parallelo alla Conferenza Nazionale che non si ponesse in contrapposizione, vista la nostra scelta di partecipare attivamente ad alcuni tavoli importanti, ma con l'intento di esprimere in autonomia le critiche di fondo e le perplessità sui rischi che la Conferenza così organizzata potesse vanificare anche le indicazioni innovative fatte emergere nella fase preparatoria. Il fuoriconferenza prevedeva un programma fitto di dibattiti che introduceva temi non toccati dai tavoli: quali il confronto con le convenzioni internazionali e con le strategie "flessibili" dei numerosi Paesi che hanno approvato leggi per la regolazione legale della cannabis, la ricerca qualitativa come strumento di analisi e orientamento della direzione delle politiche (cfr. su Fuoriluogo.it). Invitammo la Ministra Dadone a un confronto con queste tematiche. La Ministra mostrò di condividere le nostre critiche, evidenziando però le difficoltà poste dal quadro politico interno al governo, prendendo l'impegno di garantire che le conclusioni della Conferenza Nazionale non fossero rituali ma sostanziali.

LA CONFERENZA NAZIONALE: UN EVENTO RITUALE

La Conferenza, dal titolo discutibile: "Oltre le fragilità", si è rivelata, come avevamo prefigurato, un rito istituzionale senza alcun elemento innovativo nelle varie sessioni del dibattito. Si è distinto l'intervento del Procuratore nazionale Antimafia che ha posto l'esigenza di superare il modello proibizionista delle politiche esprimendo una posizione favorevole per la proposta di legge sulla live entità e l'autocoltivazione personale della cannabis. Ma gli interventi più controversi sono venuti dai rappresentanti del Governo: In primo luogo si è fatta notare l'assenza, non giustificata, grave e inspiegabile del Ministro della Salute che ha competenze importanti in materia di politiche sulle droghe. A questa assenza aggiungiamo la presenza ingombrante della Ministra degli Affari Sociali e del Presidente della Conferenza Stato-Regioni che hanno ripetuto il ritornello sulla esigenza di mantenere alto il livello di guardia sostenendo il modello repressivo-penale, senza far riferimento ad alcun dato a supporto di quelle posizioni anacronistiche. Qualche spiraglio è venuto dalla Ministra della Giustizia la quale, pur non pronunciandosi esplicitamente sul modello penale, ha riportato l'esigenza di spostare l'asse sulle misure alternative viste le statistiche che le legano alla drastica riduzione delle recidive. La posizione più netta è stata espressa dal Ministro del Lavoro e del Welfare il quale, ha richiamato l'esigenza di superare il modello penale della legge mostrando la disponibilità da parte del proprio ministero a promuovere misure di inserimento lavorativo al di fuori da ogni modello di stigmatizzazione.

Complessivamente si è evidenziata la problematicità e criticità del quadro politico che è caratterizzato da una indifferenza da parte delle forze progressiste e da una certa dinamicità dei politici impregnati di proibizionismo.

Nello stesso tempo è venuta allo scoperto anche l'assenza sostanziale dei media, a parte il quotidiano il Manifesto. Con questo quadro complesso e critico bisognerà confrontarsi con maggior impegno provando anche a fare emergere le contraddizioni in positivo, come ad esempio le posizioni politiche differenziate all'interno del Governo.

LE CONCLUSIONI DELLA CONFERENZA NAZIONALE DI GENOVA E IL PIANO NAZIONALE DI AZIONE

Le conclusioni della Conferenza hanno confermato l'impegno della Ministra Dadone. Nonostante e oltre il rituale della due giorni genovese, i temi più rilevanti che rappresentano le reali conclusioni dei lavori, sono stati riportati nel documento finale che ha ripreso sinteticamente, con qualche mancanza, le conclusioni dei tavoli tematici.

La Ministra le ha esplicitamente fatte sue le conclusioni e ha lanciato il Piano Nazionale sulle Droghe, fermo al 2010, indicandolo come strumento per l'attuazione concreta dei risultati della Conferenza Nazionale.

Abbiamo colto l'opportunità offerta dalla Ministra e abbiamo proposto un metodo politico -partecipativo per rendere il Piano uno strumento efficace per l'attuazione concreta delle indicazioni politiche emerse dalla Conferenza (cfr. doc in allegato). Nello stesso tempo abbiamo espresso preoccupazione per la scadenza della legislatura che potrebbe inficiare la attuazione degli obiettivi identificati dal Piano. Da qui l'esigenza di individuare nel percorso le responsabilità istituzionali, Ministeri, Regioni, Comuni e i vincoli collegati. Nello stesso tempo abbiamo chiesto alla Ministra di anticipare l'attivazione di alcune iniziative politiche, legate a obiettivi che pure in parte verranno elaborate nel PAND, (sostegno alla proposta di legge sulla lieve entità, LEA/RdD, Piano per le misure alternative, riforma DPA, Agenzia nazionale cannabis, sperimentazioni) coinvolgendo i Ministeri competenti e la Conferenza Stato-Regioni, e le Città disponibili.

OLTRE LA CRISI

Riccardo De Facci
Presidente CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità d'Accoglienza

Viviamo in un tempo con un futuro incerto nel corso del quale si susseguono eventi che scombinano progetti e aspirazioni. La drammaticità del momento è sotto gli occhi di tutti, prima la pandemia oggi la guerra. La crisi economica del 2007-2010 insieme con la crisi geopolitica, socio economica, sanitaria ed ambientale in cui siamo immersi tra il 2020 e il 2021, ha messo in luce sempre di più la necessità di uno sforzo di pensiero e azione sistemici, partecipati, lungimiranti e trasformativi per la riscrittura di molti aspetti della realtà del Paese con una attenzione soprattutto a quei mondi già più vulnerabili che queste crisi e queste difficoltà individuali e collettive le sanno meno gestire. Non sappiamo se le risorse investite (che non parlano dei nostri mondi e dei nostri servizi) e il complesso delle politiche di sviluppo approvate dal governo andranno incontro a un riorientamento, arretramento o un rallentamento oppure a una distorsione delle loro finalità. La preoccupazione di tutti è che si perda un'occasione storica per rimettere mano alla struttura economico sociale e legislativa del paese in senso partecipato, per indirizzarla verso il contrasto alle disuguaglianze. Sarebbe un suicidio tornare a misure economiche restrittive e ridurre le risorse per i sistemi del welfare. Insomma non vorremmo che alle debolezze strutturali, già evidenziate nel passato, si aggiungessero ulteriori fattori legati alla scarsa efficacia delle misure previste nel PNRR. È assente una visione coerente d'insieme, la pianificazione rischia di essere espressione dei singoli progetti per singole filiere senza legami e senza interrelazioni tra questi, in cui le tematiche "etiche e divisive come le droghe e l'immigrazione" su cui il governo non ha un accordo scompaiano dal tavolo della politica.

DA GENOVA IPOTESI DI FUTURO PER LE POLITICHE SULLE DROGHE FRA PANDEMIA, GUERRA E PNRR. MANCA UNA VISIONE COERENTE DELL'INSIEME, SERVE UN VERO E PROPRIO CAMBIO DI PARADIGMA

L'idea della semplificazione dei processi in realtà è il risultato dell'assenza di un ragionamento su cosa cambiare e perché, che si tramuta nell'uso di

parole e di un linguaggio più vicino a una logica di marketing economico che di una economia dei diritti. L'omissione sulle cause della situazione attuale, del come cambiare e del perché, è frutto probabilmente dall'assenza di una lettura condivisa e del dissenso interno alla maggioranza.

Siamo immersi in una crisi strutturale che necessita in molti campi un cambio di paradigma nell'approccio a fenomeni in rapido cambiamento come quello dei consumi, degli abusi e delle varie forme di dipendenza da sostanze e non, che ci accompagna da decenni ma con cui la nostra società sembra non voler e saper fare i conti. Ancor di più con le domande che questa epoca ci consegna. Una società ed un sistema di intervento che tra mutazioni e persistenze oggi ancor di più non sa collocare quello che accade, tra la ricerca spasmodica di una compensazione indispensabile della dipendenza classica (che portava migliaia di persona malgrado i divieti a vagare nelle nostre città deserte dove gli operatori della RDD hanno continuato ad operare) e di un supporto accelerante ed eccitante (cocaina. MDMA, NPS ecc.) per una richiesta sempre più pressante in alcuni mondi di adeguatezza, velocità, prestazionalità (trovando nuovi modi di acquisirle ed in cui il dark web ha aumentato clienti e poteri, potenziando così nuovi modelli di mercato e di consumo accentuatesi durante il lockdown). La pandemia ha accentuato nel frattempo alcune dimensioni delle disuguaglianze preesistenti, ora non più trascurabili nemmeno dal nostro sistema di intervento, poiché in queste aumentate fasce di povertà relativa ed assoluta, di disagio sociale e psichico e nei processi di sempre maggior marginalizzazione di alcune fasce di popolazione ritroviamo sempre più alcune delle persone da noi accolte o conosciute per i loro problemi di consumo problematico o dipendenza, le loro famiglie e molti dei loro contesti sociali di riferimento (alcune periferie urbane o situazioni di disagio ormai eclatanti). Nel 2020, si contano oltre 2 milioni di famiglie in povertà assoluta, con un'incidenza pari al 7,7 per cento (dal 6,4 del 2019), che includono oltre 5,6 milioni di individui (9,4 per cento dal 7,7 del 2019)[1]. La crisi ha investito anche il mercato del lavoro: ad aprile 2021, rispetto al periodo prima dell'emergenza, gli occupati risultano in diminuzione di oltre 800 mila unità; si registra un aumento insostenibile della non occupazione e della disoccupazione, soprattutto in relazione ai giovani inattivi che non studiano e non lavorano (NEET) nella fascia d'età 15-29 anni che nel 2020 sono nuovamente in crescita arrivando ad essere 2,1 milioni, un quarto dei giovani di questa fascia[2]. Gli effetti innescati dalla situazione pandemica hanno causato ricadute molto pesanti sulla vita dei singoli e delle comunità: le categorie più penalizzate sono state le persone già in condizioni di maggiori vulnerabilità – per territori e/o famiglie di provenienza, per situazioni economiche e/o sociali, per disagi psichici o di dipendenza – tra cui in particolare donne e giovani. L'essere umano, in questa profonda crisi della la modernità in cui siamo immersi - come risultato di un processo di costante adattamento all'accelerazione prodotta dalle nuove tecnologie, da nuove dinamiche lavorative e da diverse dinamiche sociali – quando si trova in uno stato di difficoltà, è probabilmente, spesso spinto al raggiungimento di uno pseudo equilibrio e di un adattamento sociale prioritariamente ricercando l'uso di farmaci o sostanze psicoattive o comportamenti consolatori (alcool, gioco…). Le popolazioni collocate nei contesti della società post-industriale avanzata tendono ad essere spinte, e la crisi Covid ha accentuato questa tendenza individualizzante, verso una dimensione di completa auto responsabilizzazione verso le scelte individuali o spinto individualismo che soprattutto per alcuni si traduce in uno stato di fatica accentuata, solitudine, malessere, disagio psichico, ricerca consolatoria come ben ci ha evidenziato la crisi Covid. Questi anni critici ci hanno consegnato maggiori difficoltà e vulnerabilità con stili di vita e consumi che non trovano supporti nell'attuale organizzazione dei servizi e delle leggi. In relazione al consumo di sostanze o strumenti, auto responsabilizzazione e solitudine senza supporto mirato vuol dire rischio di una tendenza sempre più generalizzata all'automedicazione, o all'autocontrollo del consumo, come è successo per molti durante la segregazione da Covid, ma che per altri questi modelli di consumo sono entrati in crisi profonde in un momento in cui i servizi erano ridotti e meno raggiungibili? Forse dobbiamo fare memoria di questi momenti e ritornare a chiederci noi come sistema pubblico e privato dove siamo stati in questo periodo?

E' stato in questo contesto socioeconomico che abbiamo colto con i dubbi e le perplessità iniziali di alcuni, ma poi con una partecipazione vigile e attenta di molte delle nostre organizzazioni, l'occasione di un percorso partecipato che il Dipartimento per le Politiche Antidroga (DPA) in collaborazione con il Consiglio Nazionale per le Ricerche (CNR) hanno attivato nel 2021 dopo 12 anni per la costruzione di una Conferenza governativa come prevista ogni 3 anni dalla famigerata legge 309/90. La scelta è stata di una partecipazione attiva in tutti i gruppi di lavoro che ha preteso ed ottenuto il riconoscimento come interlocutori ufficiali di quasi tutte le organizzazioni della società civile che si sono battute in questi anni per la costruzione di un momento pubblico, aperto, partecipato e di confronto reale. Ci sembra importante sottolineare come per la prima volta in Italia ci sia

1 Rapporto Annuale 2021 – La situazione del Paese, Istat: www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto_Annuale_2021

2 Ibidem

stato il riconoscimento ufficiale nella partecipazione ai lavori di ItaNPud come Network italiano delle Persone che Usano Droghe (PUD) e del tema della Riduzione del danno come uno dei cardini europei della conferenza nei gruppi di lavoro. Altrettanto ci sembra importante sottolineare malgrado la grande intelligenza e innovatività di molti dei tecnici, degli operatori e dei consumatori partecipanti e dei contenuti emersi dai gruppi di lavoro che erano 7 (sulla Prevenzione, sul Sistema di intervento, sulla Riduzione del danno, sul Carcere, sulla Cannabis terapeutica, sul Reinserimento socio lavorativo e sulla Formazione e Ricerca),ci sia stata una resistenza forte e restauratrice di alcune frange di servizi e privato sociale che non ha colto l'occasione per una nuova scrittura ed un nuovo approccio a fenomeni in rapido cambiamento ed evoluzione. Arroccandosi in posizioni di retroguardia ormai invalidate dalla storia. Va precisato quanto importanti spunti di lavoro sono emersi in tutti i gruppi di lavoro sottolineando alcune suggestioni sul tema del carcere, della RdD e della prevenzione oltre agli altri che sono agli atti, ma vorremo riprendere alcune linee guida più generali emerse sulla proposta più complessiva.

Nell'affrontare il tema dell'evoluzione delle dipendenze e delle innovazioni necessarie per fare in modo che il sistema dei Servizi pubblici e delle Comunità Terapeutiche sia in grado di rispondere adeguatamente alle sfide del terzo millennio, l'attenzione si è concentrata – come da mandato – sulla verifica di impatto dell'attuale normativa, sull'applicazione dei documenti di indirizzo nazionali e regionali, sull'individuazione delle aree di criticità e sulle possibili azioni di aggiornamento del quadro legislativo e del miglioramento dei livelli di governance. In premessa, è stato riportato il forte condizionamento che la logica penale delle leggi vigenti determina sul sistema delle dipendenze

Questo approccio, tuttavia, non ha impedito l'aumento della circolazione di droghe, l'innalzamento dei livelli di rischio sanitario, l'acuirsi dello stigma. Appare quindi necessaria una revisione dei princìpi ispiratori della legge attuale che, dal modello della repressione/punizione, conduca a un modello di governo e regolazione sociale del fenomeno, depenalizzando e decriminalizzando le condotte legate all'uso di droghe e regolando legalmente il mercato della cannabis. Vanno in tal senso recuperati e rilanciati i princìpi della sanità territoriale definiti nella norma istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (L.833/78), delle prestazioni ad alta integrazione socio-sanitaria orientate alla Tutela e alla Promozione della Salute, al coinvolgimento attivo delle persone direttamente interessate, del sostegno dell'autoregolazione. La necessità di innovare la normativa e il sistema dei servizi pubblici e privati in una revisione profonda del mandato e della mission con una ridefinizione che dalla cura delle dipendenze si sposti prioritariamente alla tutela ed alla promozione della salute complessiva delle persone che consumano droghe e di cui la tossicodipendenza è solo una delle forme più problematiche di questo consumo. Questa profonda revisione è ormai necessaria e basata sulla stessa analisi dei fenomeni di cui ci dovremmo occupare con, in estrema sintesi, una diversificazione dell'uso di sostanze, con frequente poliabuso, dall'emergere di nuove dipendenze comportamentali, dall'elevata frequenza di disagio psichico e comorbilità con patologie internistiche e disturbi psichiatrici. D'altro canto, l'invecchiamento della popolazione in carico ai servizi, la scarsa capacità di intercettare precocemente le persone che usano droghe o manifestano dipendenze comportamentali impongono un adeguamento ed un rafforzamento del sistema di offerta preventiva, terapeutica e riabilitativa per le dipendenze, isomorfo e sintonico ai cambiamenti del fenomeno e dei contesti di intervento, favorendo atteggiamenti proattivi di sanità pubblica.

Come ribadito da tutti gli Organismi ed Agenzie Internazionali, l'assunzione del modello della Riduzione del Danno e della Limitazione dei Rischi assume rilievo di strategia trasversale, integrata con il Terzo Settore, secondo modalità di co-programmazione e co-gestione, e con il pieno coinvolgimento delle Persone che Usano Droghe. Appare evidente inoltre che la riforma del Titolo V della Costituzione ha comportato negli ultimi venti anni una difformità nella programmazione delle attività sanitarie delle Regioni, conducendo a modelli di intervento molto differenziati tra loro, nella ratio che li muove, nei sistemi di governo clinico e politico, nelle metodologie applicate, nei budget destinati, di fatto contravvenendo ai principi di universalità, uguaglianza ed equità di cui alla L.833/1978. Vanno quindi individuati strumenti che consentano di superare l'estrema differenziazione tra le politiche adottate delle varie Regioni e le conseguenti disomogeneità inter ed intra-regionali nell'organizzazione del sistema territoriale dei Servizi pubblici e del privato sociale accreditato: dai Serd alle Comunità, dalla prevenzione ai Servizi della Riduzione del Danno e Limitazione dei Rischi e della loro integrazione con le attività degli EE.LL e del TS.

Ci sembra di poter dire, dopo la Conferenza di Genova 2021 e nella prospettiva della scrittura partecipata di un nuovo Piano Nazionale di Azione che alcune linee guida sono state tracciate ora alla politica ed al Governo un impegno preciso per la loro realizzazione. Noi saremo a vegliare gli impegni presi.

RIPARTIRE DALLA LEGGE

Leopoldo Grosso
Presidente onorario Gruppo Abele

Giustizia penale e carcere: le sette indicazioni della Conferenza nazionale

La Conferenza Nazionale, recependo pienamente l'analisi e le proposte del tavolo di lavoro 1 sugli esiti dell'attuale legislazione in materia di droga, ha fornito al Parlamento sette chiare indicazioni di lavoro, nell'auspicio che non siano carta al vento di tornaconti elettorali e non diventino un messaggio in bottiglia lasciato in mare aperto, con scarsa speranza che vengano raccolte.

1. Drastica riforma della legge 309, ritenuta inadeguata a fronte dei cambiamenti avvenuti in più di 30 anni, e valutata controproducente per l'impianto più orientato alla sanzione penale dei comportamenti di consumo che all'integrazione psico- sociale delle persone con problematiche di disturbo d'uso di sostanze.

Il riesame della legge concerne in particolare:

IL TAVOLO DI LAVORO SULLA LEGGE HA FORNITO PROPOSTE CHIARE DI RIFORMA NEL SENSO DELLA DECRIMINALIZZAZIONE DEL CONSUMO PERSONALE E DI RIDUZIONE DELL'IMPIANTO PENALE

- **la revisione dell'art.75** della legge 309/90, con la depenalizzazione del consumo di tutte le sostanze psicoattive e sottrazione all'azione penale delle condotte illecite previste nel comma 1 e 1 bis (coltivazione di cannabis per uso personale; cessione ad amici senza finalità di lucro);

- **la ridefinizione dell'impianto sanzionatorio** delle fattispecie attualmente previste ai commi 1 e 4 art.73, in virtù della sentenza della Corte costituzionale n.32 del 12/02/2014, con la riduzione dei termini edittali per entrambe le ipotesi, in modo da escludere l'arresto

obbligatorio in flagranza, facilitando così l'accesso alle misure alternative;

- **l'eliminazione del criterio tabellare** del superamento delle soglie per uso personale;

- **l'inserimento dei lavori di pubblica utilità** come possibile sanzione, al posto della reclusione, per le fattispecie minori art. 73;

- **l'implementazione dell'istituto della "messa alla prova",** anche per avviare percorsi di giustizia ripartiva (comma 5 bis art.73)

2. Maggiore accesso, potenziamento e riqualificazione delle misure alternative alla pena carceraria, sia dallo stato detentivo che dallo stato di libertà (dove maggiori sono le sentenze di rigetto da parte della Magistratura e dove potrebbe essere estesa l'esperienza del "Ser.D in Tribunale"). La ridefinizione delle misure alternative contempla:

- il potenziamento delle risorse dedicate (di personale e di stanziamenti economici) per una più elevata qualificazione del progetto personalizzato di fruizione della misura alternativa, per il quale sono spesso necessari non solo interventi sanitari, ma anche sociali (talvolta abitazione e opportunità lavorativa) ed educativi;

- **lo snellimento della complessità dell'iter** della concessione che protrae lo stato detentivo a detrimento della misura stessa (in particolare per le pene inferiori ai due anni);

- **una maggiore celerità nella concertazione del programma** terapeutico riabilitativo personalizzato tra equipe trattamentale del carcere, Ser.d di riferimento della persona detenuta e Magistratura di sorveglianza;

- **la modifica dei criteri di revoca** della misura alternativa da parte della Magistratura di sorveglianza, in particolare nel caso in cui si rilevi, come unico elemento, un uso di sostanze psicoattive della persona in trattamento, aspetto che non può essere avulso da una più ampia valutazione dell'andamento della cura e del reinserimento sociale della persona;

3. **La piena attuazione degli Icatt** (Istituti di custodia attenuata e delle sezioni a custodia attenuata all'interno degli istituti di pena) su tutto il territorio nazionale così come predisposto dal dettato legislativo della 309/90. Ne deriva: a) il ripristino della loro funzione originaria,finalizzata alla facilitazione delle condizioni per la realizzazione di un progetto terapeutico riabilitativo personalizzato (PTRP) delle persone dipendenti, in stretto collegamento con il territorio in cui è collocata la struttura; b)la creazione dell'Agente di rete in grado di garantire la fattibilità dell'integrazione tra carcere e territorio nella realizzazione dei PTRP; c) la revisione di regolamenti che escludono dall'accesso agli Icatt le persone con comorbilità tossico-psichiatrica e le persone trattate con farmaco agonista;

4. Revisione dei criteri che presiedono alla diagnosi e alla certificazione del disturbo d'uso di sostanze. Vale a dire:

- Superamento dei criteri utilizzati per la diagnosi di eroino-dipendenza, inopportunamente generalizzate al disturbo d'uso di altre sostanze.

- Introduzione del criterio di "attualità" della dipendenza, non solo in presenza di sintomi somatici, ma anche psichici;

5. Riduzione del danno in carcere. L'EMCDDA segnala che in Europa da un quinto a tre quarti delle persone con disturbo d'uso di sostanze esperimenta almeno un periodo di detenzione nella propria vita, per le quali i tassi di incidenza per HIV e HCV risultano più elevati. Ne consegue la necessità di : a) rispettare la pratica del diritto all'equivalenza delle cure tra carcere e territorio, b) garantire alle persone detenute l'accesso a presidi sanitari quali: preservativi, siringhe sterili,farmaco salvavita (naloxone); c) modificare l'art. 11 dell'Ordinamento Penitenziario,inserendo le azioni di Riduzione del danno sanitarie all'interno dei Regolamenti di istituto e della Carta dei servizi,come sviluppo delle linee guida; d) avviare una sperimentazione a livello nazionale; e) investire sulla formazione congiunta tra operatori preposti alla cura e alla sicurezza rispetto alla " gestione del rischio clinico e la sicurezza delle cure"; f) coinvolgere le persone detenute nelle azioni di riduzione del danno con la creazione di sportelli e l'incentivazione dell'auto mutuo aiuto e del sostegno tra pari.

6. Verso il piano terapeutico-riabilitativo personalizzato e Budget di salute

- Si rende necessaria la definizione del PTRP (Piano terapeutico riabilitativo personalizzato) per ogni detenuto in carcere con disturbo d'uso di sostanze. Ciò deve avvenire immediatamente a seguito di una precoce valutazione medico farmacologica per interventi sanitari d'urgenza e per lo screening di patologie infettive e correlate allo stato di dipendenza;

- Ad ogni PTRP viene attribuito un budget di salute, in grado di sancire e garantire le risorse economiche e professionali idonee alla sua realizzazione;

-Il PTRP deve contenere: assessment, obiettivi

di cura, declinazione dei tempi e delle modalità degli interventi, definizione della rete dei servizi coinvolti, individuazione case manager e monitoraggio dell'intero trattamento.

7. "Permesso di soggiorno in prova" per i detenuti stranieri che hanno condotto un percorso riabilitativo

Il 34% della popolazione detenuta in carcere per violazione art. 73 è costituita da persone straniere, un dato costante da ormai 20 anni. La maggioranza dei detenuti stranieri, in mancanza di una residenza e di reti familiari rintracciabili non fruisce di permessi e di misura alternative. Al momento del termine della detenzione, per la persona "*sans papier*", è preclusa una presa in carico territoriale da parte dei servizi preposti, in quanto in attesa di un ipotetico rimpatrio. Per evitare un inevitabile riprodursi di una situazione di clandestinità, favorente la doppia recidiva (nel consumo di sostanze psicoattive e nel carcere) risulta indispensabile un "permesso di soggiorno in prova", di durata triennale, come misura da erogare a fine pena, da valutare in itinere,in grado di consentire l'opportunità di re-inserimento lavorativo e reintegrazione sociale a seguito del percorso riabilitativo condotto in carcere.

DOPO LA CONFERENZA SERVONO TUTTI GLI ATTORI IN CAMPO

Denise Amerini
CGIL nazionale - Area stato sociale e diritti - Responsabile dipendenze e carcere

La conferenza di Genova, convocata a distanza di 12 anni dall'ultima, non si presentava sotto i migliori auspici, ma grazie all'impegno ed al lavoro di tutta la rete, che si è fatta promotrice anche di un confronto serrato e continuo con la Ministra Dadone, si è riusciti ad ottenere il coinvolgimento nei lavori preparatori, la partecipazione a tutti i tavoli di lavoro e l'inserimento - nei contenuti degli stessi - dei temi oggi più importanti, ma che rischiavano di restare marginali, se non completamente esclusi, a partire dalla Riduzione del Danno - e, quindi, dell'organizzazione dei servizi - e dalla partecipazione delle persone che usano sostanze.

Grazie a questo lavoro, ai contributi portati ai tavoli di discussione, oltre che a quanto realizzato con il "Fuoriconferenza", evento nato per contribuire proprio in maniera significativa ai lavori della Conferenza governativa, le conclusioni che si sono concretizzate hanno avuto un esito ritenuto da tutti noi soddisfacente, ponendo a pieno titolo negli obiettivi da perseguire, insieme all'improcrastinabile superamento della

L'ASSENZA DEL MINISTERO DELLA SALUTE SEGNALA L'INCAPACITÀ DELLA POLITICA DI AFFRONTARE IL TEMA SOSTANZE IN UN'OTTICA COMPLESSIVA

L.309/'90, temi come l'organizzazione dei servizi, la qualità delle prestazioni, ed inserendo fra queste, a pieno titolo, il drug checking e le stanze del consumo.

Da novembre ad oggi, però, nulla più si era mosso e solo a maggio sono partiti i lavori per il Piano di Azione Nazionale sulle Dipendenze (PAND), che vedono coinvolti, nella sua preparazione, oltre 300 esperti. L'auspicio è che producano risultati all'altezza delle aspettative, suscitate anche dalle conclusioni della conferenza ma, soprattutto, dalle necessità e dalle sfide che abbiamo di fronte, poste dai mutamenti nelle sostanze e nei consumi, e dalla società in generale, favorendo al massimo il coinvolgimento di tutti i soggetti, a partire in primo luogo dagli operatori e dalle PUD.

In tutto questo, però, c'è un dato che pesa e non possiamo tacere, ed è l'assenza del Ministero della Salute alla Conferenza, dove era presente tutta la compagine governativa; Ministero che non si è palesato neanche con un semplice messaggio di saluto. Come se il tema delle sostanze, dei consumi, non fosse tema che riguarda in maniera importante la sanità e l'integrazione socio-sanitaria; come se i servizi che devono farsi carico di affrontare il tema non solo delle dipendenze, ma degli usi più o meno problematici di sostanze, della prevenzione dei comportamenti a rischio, dell'educazione (solo per fare alcuni esempi), stessero da un'altra parte. Come se le politiche di Limitazione dei Rischi e di Riduzione del Danno, stessero altrove, mentre invece la RdD, seppur con i risultati scarsi e disomogenei che sappiamo, fa parte a pieno titolo dei Livelli Essenziali di Assistenza fin dal 2017.

Di questo, a maggior ragione dopo la Conferenza, e in prospettiva del PAND, abbiamo bisogno di discutere, all'interno del ragionamento complessivo sulle sostanze, sui consumi. A partire da come si organizzano, si strutturano e si gestiscono i servizi di prossimità nelle città, nei territori, da come si "mette a terra" quanto previsto dal PNRR in termini di assistenza e sanità territoriale. Invece, l'unica posizione ufficiale - ad oggi - che abbiamo registrato da parte del Ministero, e che abbiamo pubblicamente contestato, è stata quella dell'accorpamento dei servizi per le dipendenze in quelli di psichiatria. Esattamente l'opposto di ciò che serve.

Per questo, oltre ad impegnarci perché il PAND vada nella direzione giusta, quella indicata dalle conclusioni della conferenza, c'è oggi bisogno di rafforzare la nostra attività nei territori, per esempio, attraverso la contrattazione sociale territoriale, strumento partecipativo importantissimo per costruire - insieme agli Enti Locali - un sistema di welfare solidale ed inclusivo, e risposte all'altezza dei bisogni delle comunità. Per far questo, va favorita la partecipazione di tutti i soggetti interessati, a partire dagli operatori dei servizi, portatori di saperi indispensabili, e dei fruitori dei servizi. Le norme che abbiamo a disposizione ci danno gli strumenti anche per un coinvolgimento dei soggetti del Terzo Settore, fuori da logiche emergenziali e dettate solo dal contenimento dei costi; sono questi i soggetti che fino ad oggi hanno garantito, spesso in situazioni di grande precarietà, i servizi di prossimità: Unità di Strada, interventi nei luoghi di aggregazione, del divertimento, ecc..

A settembre, quest'anno, la Summer School di Forum Droghe e CNCA tratterà di "Droghe e politiche urbane"[1], tema centrale se vogliamo intervenire nelle realtà concrete in cui viviamo. Sarà un luogo dove discutere di come stiamo, di cosa abbiamo bisogno, anche per quanto riguarda le politiche di welfare, sociali e sanitarie. Per chiamare, quindi, la politica e gli amministratori - ad ogni livello - a fare scelte concrete e ad assumere responsabilità. Nessuno può chiamarsi fuori, o volgere lo sguardo altrove.

1 Vedi https://www.fuoriluogo.it/agenda/save-the-date-droghe-e-politiche-urbane-torna-la-summer-school-2022/

DAL BASSO LA SPINTA AL CAMBIAMENTO

Jacopo Rosatelli
Assessore a Welfare, Diritti e Pari opportunità della Città di Torino

La conferenza governativa sulle dipendenze, svoltasi a Genova lo scorso mese di novembre, ha rappresentato un fatto politico rilevante. Dopo anni di indifferenza e di inadempienza istituzionale, l'esecutivo ha fatto il proprio dovere, convocando l'assise grazie all'iniziativa della ministra per le politiche giovanili Fabiana Dadone. Il Testo unico, come è noto, prevede che la conferenza si tenga ogni tre anni, ma per ben dodici ciò non era avvenuto. Onore al merito della ministra, quindi, per avere sottratto all'oblio non solo un tema, ma anche una *modalità di relazione* fra persone che sul tema, in modalità diverse, sono impegnate e competenti: operatori e operatrici sociali e del sistema sanitario, mondo della ricerca e della solidarietà, magistrati e rappresentanti di organismi internazionali.

La serietà del percorso della conferenza e l'autorevolezza dei coordinatori dei tavoli tecnici non hanno impedito – ahimè non poteva impedire – l'attenzione morbosa a fini puramente propagandistici di quegli uomini politici che continuano ad agitare la bandiera della "war on drugs" nonostante le innumerevoli evidenze che ne indicano il fallimento. Non si tratta, purtroppo, di personaggi marginali, ma

IL RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI È FONDAMENTALE PER L'IMPLEMENTAZIONE DI POLITICHE SULLE DROGHE INTEGRATE, NON PUNITIVE E ORIENTATE ALL'EFFICACIA

di leader o comunque di esponenti influenti di partiti che fanno parte dell'attuale maggioranza di governo, come noto assai composita e diversificata al proprio interno. Il risultato, palpabile quasi "fisicamente" nella due giorni genovese a Palazzo Ducale, è stato una sorta di sterilizzazione preventiva dei possibili effetti concreti della conferenza, relegata quasi a semplice forum di discussione in attesa di tempi più favorevoli. A tratti sembrava che si approntasse una sorta di messaggio nella bottiglia nella speranza di un approdo futuro a lidi maggiormente accoglienti. La legislatura che sta per concludersi passerà alla storia, salvo sorprese clamorose dell'ultima ora, per un bilancio davvero magro in materia di diritti civili.

Tutto inutile, quindi? No. L'elaborazione dei tavoli tecnici è meritevole della massima attenzione

sotto numerosi aspetti – sui quali tornerò oltre. Più in generale, la questione-dipendenze, e quindi la questione-droghe, è stata riportata nell'agenda politica con lo sforzo di vederne le molteplici implicazioni, gli intrecci con altri aspetti delle politiche sociali, affermando la necessità di leggere il fenomeno alla luce delle trasformazioni della realtà. Come non vedere che la pandemia e tutto ciò che essa ha comportato nelle nostre vite richiede un aggiornamento di letture, analisi e proposte? Si presentano di fronte a noi nuove marginalità, ma anche nuove forme di socialità "post-Covid" tutte da capire e interpretare. Basti pensare soltanto agli adolescenti passati attraverso tre anni scolastici fra "didattica a distanza" e (doverose) misure precauzionali che ne hanno inevitabilmente mortificato lo slancio vitale tipico di quelle età di rivelazione di sé e del mondo. O si pensi agli adulti che hanno "scoperto" improvvisamente la fragilità propria e altrui, sia fisica che economico-sociale, precipitando nell'isolamento e nella depressione o trovando invece risorse individuali e collettive per farvi fronte. Senza dimenticare che le esperienze vissute si diversificano a seconda della propria condizione personale: essere uno straniero, soprattutto se "irregolare", un cittadino in esecuzione di una pena oppure in uscita dal carcere ma senza autentiche prospettive, una persona affetta da patologie croniche o con disabilità gravi. E senza dimenticare le differenze derivanti dalla collocazione geografica, fra Nord e Mezzogiorno, fra aree urbane e aree meno popolose.

Il senso di celebrare una conferenza ogni tre anni sta – dovrebbe stare – proprio nel riconoscere la necessità di misurare le norme sulla realtà, non pensando che esse valgano sempre e comunque. E mai come nel periodo che abbiamo alle spalle, e per certi versi stiamo ancora attraversando, la realtà si è trasformata. La nuova centralità assunta – almeno sulla carta – dalla sanità territoriale, ad esempio, rappresenta un elemento che va tenuto in adeguata considerazione: quale sarà il ruolo nell'affrontare tutte le dipendenze che sarà giocato dalle Case di comunità previste dal Pnrr? Quale protagonismo potranno avere al loro interno i Ser. D e quale le organizzazioni del Terzo settore che si occupano di riduzione del danno? Quale livello di integrazione si potrà produrre con i servizi sociali, quale capacità di relazione con il sistema scolastico e con altri servizi di prossimità? Le questioni aperte sono molte e richiedono un concorso vasto di idee e impegno diretto di operatrici e operatori, ma anche delle organizzazioni di rappresentanza sociale, a cominciare dai sindacati.

Al di là dell'ipoteca politica della quale si è detto, un altro grande limite della Conferenza genovese è stato lo scarso coinvolgimento dei Comuni e della loro associazione, l'Anci. Non si è quindi trattato di un caso, credo, che fra i partecipanti come uditori non abbia incontrato altri assessori o sindaci. Eppure, non dovrebbe sfuggire a nessuno la centralità che le municipalità hanno e devono avere nelle politiche legate alle droghe. Fortunatamente, su impulso fondamentale di Daniele Farina, c'è stato almeno un appuntamento di "Fuori-conferenza", sotto l'egida della Rete delle associazioni per la riforma delle politiche sulle droghe e della preziosissima Comunità di San Benedetto al porto, che ha raccolto un po' di amministratori locali interessati a costruire un'agenda per il cambiamento. E nel dentro/fuori il Palazzo ducale si è potuta così ristabilire una connessione fra operatori "pro-riforma" e responsabili dei governi comunali la cui importanza non può essere sottovalutata.

Le città sono i contesti nei quali si sviluppano i fenomeni principali connessi al consumo di sostanze e si dispiega anche la *magna pars* della gestione degli stessi. Una gestione che può essere settoriale, repressiva e demagogica oppure che può cercare risposte integrate, non punitive e orientate all'efficacia. I comuni sono le istituzioni che, con i loro servizi sociali, possono – anzi, *devono* – fare rete con i servizi sanitari, con le scuole, con il mondo della ricerca e con le organizzazioni del terzo settore per costruire le politiche che realizzino i diritti delle persone. Contesto e metodo, quindi, impongono di fare delle città e delle loro amministrazioni il baricentro delle azioni pubbliche in materia di droghe. Ma non solo. Le giunte di orientamento progressista hanno l'occasione per sperimentare alcuni dei risultati raggiunti dai tavoli tecnici della conferenza genovese, altrimenti destinati a rimanere lettera morta. Ne cito alcuni a titolo di esempio: l'accompagnamento dei detenuti tossicodipendenti nei percorsi alternativi al carcere e nel momento del fine pena, progetti di prevenzione dei modelli più rischiosi di consumo rivolti a studentesse e studenti delle scuole secondarie di secondo grado, percorsi di inserimento abitativo e lavorativo per chi esce dalle comunità terapeutiche, sistema diffuso di drug checking e di stanze del consumo, percorsi di formazione per insegnanti, assistenti sociali, operatori di polizia che combattano stereotipi e stigmi sociali, sostegno alle persone senza dimora che consumano sostanze, gestione non banalmente repressiva della cosiddetta "movida" serale e notturna.

Dalle città può quindi partire una nuova stagione di pratiche e di pensiero, che raccolga i frutti del lavoro paziente e autorevole di operatrici e operatori pubblici e privati che da molti anni produce risultati *nonostante* impianti normativi vetusti, pigrizie mentali, ipocrisie politiche. I Comuni, che vivono quotidianamente da vicino le contraddizioni delle nostre società in trasformazione, sono attrezzati (a condizione che

siano economicamente più sostenuti) per provare ad affermare un punto di vista radicalmente alternativo a quello biecamente punizionista, criminogeno e patologizzante. Il Codice del Terzo settore può essere una opportunità che offre nuovi strumenti di co-programmazione e co-progettazione di interventi insieme alle organizzazioni del privato sociale che vantano capacità ed esperienza.

L'obiettivo finale, che personalmente mi auguro possa essere largamente condiviso, dovrà essere un vero e proprio cambio di paradigma, come chiaramente argomentato da Grazia Zuffa nel suo contributo al recente volume, curato da Tamar Pitch, *Devianza e questione criminale* (Carocci 2022): «la "normalizzazione" dell'uso di droga in una prospettiva di salute pubblica. In questa versione della riduzione del danno, l'obiettivo ultimo delle politiche cambia dalla "riduzione del danno fino all'eliminazione dell'uso di droga" (la finalità ultima della proibizione), alla "riduzione dei modelli di consumo più rischiosi per la salute individuale e collettiva". L'accento si sposta sulle politiche sociali orientate a potenziare i meccanismi di regolazione sociale del fenomeno e di autoregolazione dei consumatori».

Regolazione sociale: questo il concetto-chiave attorno a cui impegnarci. Per arrivarci occorre smontare il meccanismo che porta a identificare consumo con devianza, ma anche consumo con dipendenza e dipendenza con malattia. Regolazione non deve significare "controllo", ma consapevolezza, capacità di ascolto e disponibilità a "prendersi cura" di persone e situazioni, non già solamente a "curare" come se si trattasse sempre e comunque di patologie individuali e/o sociali. È la sfida difficile dell'accettare *davvero* la libertà altrui, anche quando ci appare incomprensibile la modalità del suo esercizio. Libertà che è sempre istitutiva di una relazione con gli altri e le altre, e con la società nel suo insieme, che entrano in gioco – pandemia *docet* – con esigenze altrettanto legittime: solo partendo da questo assunto si possono affrontare davvero situazioni complesse come la movida nei quartieri della vita notturna delle grandi città o la vita difficile delle persone senza dimora che dormono per strada. Libertà che è sorella dell'uguaglianza e della fraternità, cioè della solidarietà come valore costituzionale, che non deve essere confusa con forme paternalistiche di "carità" e aiuto inferiorizzante.

Alle città e alle loro amministrazioni spetta dunque il compito di fare capire che è ora di mettere mano al dpr 309/1990, adeguando la normativa a un approccio che consideri il consumo di sostanze un fenomeno sociale da regolare senza criminalizzazioni e patologizzazioni. Lo si faccia capire all'opinione pubblica e ai partiti che si accingono a una lunga campagna elettorale. È tempo quindi di riprendere un'iniziativa politica concertata fra tutte le "municipalità per la riforma" e di coordinarsi per agire nel concreto del lavoro quotidiano, che è quel tentativo difficile ma appassionante di cambiare a piccoli passi la realtà nella quale tutte e tutti viviamo.

UN PIANO D'AZIONE PER SCARDINARE DAL BASSO LO STALLO POLITICO

PINO DI PINO
Rete Italiana per la Riduzione del Danno - ITARDD

Ho aspettato che cominciassero gli incontri per la stesura del Piano d'Azione Nazionale Dipendenze (PAND) prima di scrivere questo capitolo per il Libro Bianco 2022.

Abbiamo riletto le conclusioni della Conferenza Nazionale di Genova e ci siamo resi conto che qualcosa sta cambiando; piano, molto piano. Non siamo riusciti a nascondere un certo entusiasmo per come si sia affermata la riduzione del danno e per come la decriminalizzazione delle persone che usano droghe sia stata sollecitata nelle conclusioni.

La ministra Dadone ha deciso quindi di riprendere da quelle conclusioni per scrivere il piano nazionale che manca a questo Paese dal 2013. Dal titolo si capisce già che il documento sarà parziale: si occupa dei servizi alle persone che usano droghe, e non di politiche e leggi che in Italia sappiamo avrebbero bisogno di una riforma urgente.

Ecco il primo dato: da una parte sul terreno dell'organizzazione dei servizi e degli interventi, soprattutto grazie al coinvolgimento attivo degli operatori dei servizi, si stanno facendo passi avanti

IL CAMBIAMENTO È LENTO MA INESORABILE E PASSA PER LA RIDUZIONE DEL DANNO E LA DECRIMINALIZZAZIONE DELLE CONDOTTE DI USO PERSONALE. PER RIMUOVERE LO STIGMA.

anche nello sguardo di promozione del benessere e non solo di cura; dall'altra però rimane inascoltata la richiesta di riforma della legge che continua a criminalizzare l'uso di droghe.

Ci sarebbe su questo da prendere esempio dalla recente riforma in British Columbia (Canada): la criminalizzazione del consumo produce stigma e mina la fiducia delle persone che usano droghe verso il sistema dei servizi. In fondo è proprio in questa chiave che la proposta di depenalizzazione è emersa durante i lavori della Conferenza.

In definitiva, possiamo dire che gli operatori esperti chiamati a scrivere il PAND ora e ai Tavoli Tecnici della Conferenza lo scorso anno, rimangono ancora voci

inascoltate dal Parlamento e dalla Forze Politiche.

Come per la Conferenza, il CNR che ha l'incarico di guidare il processo di scrittura del PAND ha chiamato diversi esperti delle associazioni della Società Civile, delle organizzazioni del Terzo Settore piuttosto che degli operatori del Servizio Pubblico o in rappresentanza delle PUD. Si è costruito così uno spazio di negoziazione nel quale le discussioni devono portare a indicare per il prossimo triennio gli adeguamenti necessari nei servizi. Dentro questo spazio, come a Genova per la Conferenza, le istanze delle nostre reti stanno prendendo piede. Io, credo di averlo già detto in passato, sono convinto che questo sia possibile perché il Drug Checking piuttosto che le stanze del consumo sicuro sono idee che si basano su solide evidenze scientifiche e che solo in Italia hanno finora incontrato obiezioni morali; e credo che, più in generale, la RdD si affermi anche grazie al lavoro quotidiano delle persone che la spingono ogni giorno nei territori. Dopo quasi trent'anni la RdD gode di alleanze solide e argomenti vincenti per affermarsi.

Per questo finora le voci di quanti si sono opposti all'uso della terminologia Persone che Usano Droghe (PUD) o alla sperimentazione delle stanze del consumo non abbiano trovato lo spazio che auspicavano. Sono convinto che questo sia lo spazio dentro il quale far crescere tutto il valore strategico della RdD, che rimane per noi un orizzonte di politica pubblica sulle droghe e non solo un insieme di buone pratiche.

Ovviamente non è dato sapere che succederà al Piano una volta scritto. Il Governo lo approverà? E se sì, sarà attuato? E con che soldi (il sistema dei servizi, tutto e non solo quello della RdD, è in enorme sofferenza. Ma il processo che si è innescato, le alleanze che fin qui abbiamo costruito rimarranno un patrimonio da coltivare anche e soprattutto di fronte all'eventuale immobilità italiana in tema di riforma dei servizi e delle politiche sulle droghe.

LA VI CONFERENZA E GLI IMPEGNI PER LA POLITICA

Susanna Ronconi
Presidente Comitato Scientifico di Forum Droghe

L'annuncio della VI Conferenza nazionale è stato accolto come una nuova battaglia, dalle associazioni della Rete per la riforma delle politiche sulle droghe. Da un lato era una vittoria, dopo che per 12 anni la convocazione della Conferenza aveva fatto parte dell'agenda politica del movimento, di ogni appello, documento, programma di iniziativa. Dall'altro, le tematiche, i linguaggi, e l'assenza di una visione strategica politico-paradigmatica che si leggeva in filigrana, annunciavano l'alto rischio di un appuntamento non all'altezza delle sfide del presente. Abbiamo posto con chiarezza critiche senza sconti[1] ( ) ma anche proposte da negoziare, nell'intenzione di non far scorrere ancora anni prima che questo paese si dotasse di politiche in grado di governare il fenomeno e di non enfatizzare danni e esiti perversi. La scelta di una doppia iniziativa, "dentro" come partecipazione ai tavoli tecnici e "fuori",

LE CONCLUSIONI DELLA CONFERENZA NAZIONALE SULLE DROGHE NON DEVONO RIMANERE LETTERA MORTA. UNA TRACCIA PER TRADURLI IN POLITICHE SULLE DROGHE

con gli spazi politici del Fuoriconferenza[2] ha alla fine portato a un esito che, se mantiene non pochi dei limiti originari, pure offre positivi appigli e aperture che potenzialmente possono portare a innovazioni a lungo attese e, come scrive qui Pino di Pino, a scrivere un Piano d'azione nazionale i cui obiettivi e azioni sappiano accorciare la distanza, per decenni siderale, tra la realtà dei fenomeni e l'impianto delle politiche.

Rimandando alla lettura integrale delle molte

1 Vedi i documenti in appendice e https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/droghe-il-rischio-di-una-conferenza-fuori-tempo/

2 Vedi il programma qui: https://www.fuoriluogo.it/speciali/conferenza-sulle-droghe/genova-2021-ecco-il-programma-autoconvocato/

indicazioni uscite dai tavoli tecnici, e senza pretese di esaustività, qui vediamo alcuni dei contenuti delle conclusioni[3], concentrandoci su quelli che, nell'ottica di una riforma e delle leggi e delle politiche, prospettano e aprono a innovazioni e cambiamenti di rotta, impegnando il governo in una chiara direzione riformatrice. Sottolineando, tuttavia, che, volendo non tacere del bicchiere mezzo vuoto, vi sono in questi documenti finali anche contenuti scarsamente segnati da una spinta innovativa, che poco si sono fatti interrogare dalle evoluzioni dei consumi, delle evidenze e delle politiche europee e globali, e che permane un deficit di visione coerente, o, altrimenti detto, una debolezza politica di fondo che può portare a un rischio di minor incisività nel trarre le dovute conclusioni politiche e operative. Sta anche a noi, alla Rete, agli operatori e alle operatrici, alle persone che usano droghe monitorare, spingere, proporre e lottare affinché il bicchiere mezzo pieno abbia la meglio, come ben detto qui dall'intervento di Stefano Vecchio.

SULLA LEGGE 309/90. NON DALLA PORTA, MA DALLA FINESTRA...

La richiesta della Rete era stata da subito una "Conferenza per la riforma", secondo la valutazione di una urgenza di modifica normativa, dovuta sia agli esiti e all'impatto drammatico della criminalizzazione dei consumatori (penale o amministrativa che sia) e delle condotte minori, sia delle sfide portate da modelli e stili di consumo radicalmente altri rispetto al 1990, sia dai cambiamenti più complessivi sociali, culturali, di contesto. Insomma, non solo basta *war on drugs*, ma anche la consapevolezza che il 1990 e il 2022 sono due ere geologiche abissalmente distanti. La VI Conferenza NON è stata la "Conferenza per la riforma", il nodo politico per antonomasia non è formalmente entrato nel suo programma e il lavoro di centinaia di esperti non è stato messo a frutto in questa direzione. Scacco e occasione perduta, va detto. Eppure, la riforma (la riscrittura?) della legge, a cominciare dalla sua parte sanzionatoria, con attenzione specifica alle condotte minori ma non solo, è emersa come tema trasversale posto in pratica dalla gran parte dei tavoli, talmente trasversale e esplicito da diventare, a una lettura onesta, una priorità per la politica e un vincolo agli sviluppi futuri delle politiche. L'urgenza della riforma si riferisce soprattutto alla decriminalizzazione delle condotte correlate al consumo o alla coltivazione personali, ma anche alle condotte minori di spaccio, nonché alle sanzioni amministrative che, se non sono penali, affliggono tuttavia la vita di chi consuma in modo importante, senza dare in cambio alcun sensibile risultato. Il tavolo Giustizia e carcere ha enfatizzato gli effetti della 309, e soprattutto del suo art.73, per quanto concerne sovraffollamento e elevata recidiva, proponendo modifiche sostanziali all'art.73, con l'abbassamento delle pene e l'esclusione della obbligatorietà dell'arresto in flagranza e con l'uscita dal codice penale di alcune fattispecie, come la coltivazione di cannabis a scopo domestico e la cessione di modeste quantità per uso di gruppo. Gli esperti di RdD e quelli che hanno lavorato sul Sistema dei servizi hanno posto l'accento sulla criminalizzazione come fattore di contesto che agisce negativamente sulla salute e la condizione sociale di chi consuma, sull'accesso ai servizi, affermando «la necessità di una revisione dei principi ispiratori della legge attuale che, dal modello della repressione/ punizione, conduca a un modello di governo e regolazione sociale del fenomeno, rilanciando i princìpi della sanità territoriale, delle prestazioni a alta integrazione sociosanitaria orientate alla promozione della salute, del coinvolgimento attivo delle persone direttamente interessate, del sostegno dell'autoregolazione». Anche il tavolo sull'inserimento sociale e lavorativo non manca di sottolineare l'impatto negativo della criminalizzazione, «l'impianto punitivo delle vigenti disposizioni normative incide principalmente sui processi di inclusione socio-lavorativa delle persone che consumano droghe». Insomma, la riforma della legge dal penale alla regolazione sociale del fenomeno, sbattuta fuori dalla porta della Conferenza, è rientrata dalla finestra, e a piè pari, e rende alla politica sempre più difficile continuare a glissare.

I TAVOLI TECNICI DELLA VI CONFERENZA NAZIONALE.

1. Giustizia penale, misure alternative e prestazioni sanitarie penitenziarie nell'ambito del disturbo d'uso di sostanze
2. Efficacia dell'azione di prevenzione e presa incarico precoce delle dipendenze patologiche
3. Evoluzione delle dipendenze e innovazione del sistema dei Ser.D e delle comunità terapeutiche
4. Potenziamento delle modalità di intervento in ottica preventiva e nell'ottica di riduzione del danno. Analisi di esperienze nazionali ed europee
5. Modalità di reinserimento socioriabilitativo e occupazionale come parte del continuum terapeutico
6. Prodotti di origine vegetale a base di cannabis a uso medico
7. Ricerca scientifica e formazione nell'ambito delle dipendenze: proposte e suggerimenti per il futuro

LA RIDUZIONE DEL DANNO. UNA BELLA LOTTA (VINTA)

L'introduzione della RdD nei lavori della Conferenza è stata una vittoria della Rete. Non prevista e nemmeno nominata nel primo impianto ministeriale (nemmeno si fosse ancora all'editto Giovanardi-Serpelloni del 2010...) ha visto un tavolo tecnico dedicato che, sebbene con una composizione non omogenea in

3 Atti e conclusioni della VI Conferenza nazionale sulle droghe sono disponibili su www.fuoriluogo.it/oltrelacarta/documenti/oltre-le-fragilita-atti-e-conclusioni-della-conferenza-nazionale-sulle-droghe

quanto a orientamenti, ha avuto dalla sua evidenze scientifiche e esperienza, e ha dato indicazioni precise e articolate, avvalendosi delle linee guida e della letteratura europea e internazionale. Le indicazioni emerse sono anche direttamente operative, ed è facile pensarle non solo come vincolo politico ma anche come guida per il Piano d'azione. Si conferma l'obiettivo di limitare rischi e danni come regolazione sociale, che tiene conto che le persone usano, che l'astinenza non è il solo obiettivo di una politica delle droghe e che si tratta di puntare su modalità più sicure di consumo, «piuttosto che sulla prevenzione del consumo di droga in sé». Si indica il *drug checking* come una pratica oggi limitata che va diffusa su tutto il territorio nazionale e la necessità di sostenere i consumatori nella loro regolazione consapevole anche attraverso lo sviluppo di punti di analisi non solo nei *setting* naturali ma dentro il sistema dei servizi. Si indica una organizzazione diversa del Sistema Nazionale di Allerta Precoce (SNAP), maggiormente tempestivo e interattivo con operatori e consumatori, e fruibile (anche via web e social) nella direzione di un miglior accesso alle informazioni e mirato alla promozione della salute di chi usa. Si richiede un protocollo di sperimentazione delle Stanze del consumo, ancora oggi bloccate dal citato editto politico Giovanardi -Serpelloni, che ha fatto dell'Italia il solo paese europeo a non averle attuate. Si pone la questione, non rimandabile, dell'attuazione dei LEA della RdD, introdotti nel 2017 e rimasti lettera morta in buona parte delle regioni, impegnando Ministeri e Conferenza delle Regioni nella elaborazione di atti di indirizzo nazionali che sanino anche quella geografia disuguale tra regioni che fa sì che il diritto alla salute di chi usa non sia garantito ovunque e non nella stessa misura. Su servizi, interventi, sperimentazioni, LEA, il tavolo tecnico RdD ha dunque posto indicazioni e chiari vincoli di cui la politica (e il Piano nazionale) non potranno che tener conto.

La RdD viaggia tra tutti i tavoli. Ciò che appare importante è che, oltre al tavolo dedicato che ha dato indicazioni in termini puntuali, la RdD compare come approccio e intervento in tutti i tavoli: gli esperti di carcere e giustizia ne hanno chiesto l'implementazione in ambito penitenziario, per colmare un gap fino ad oggi non affrontato; il tavolo sul sistema dei servizi ne ha fatto un approccio trasversale, non solo includendola come "settore" di servizi specifici, ma al contrario evidenziando come l'approccio di RdD abbia modificato e stia modificando l'ambito stesso della cura e del trattamento, e con essi i Ser.D e le realtà del privato sociale, perché se si adotta la promozione della salute di chi usa e il continuum che esiste tra fasi diverse nella vita di chi usa, allora gli obiettivi di un uso sicuro, meno rischioso, regolato entrano a pieno titolo, non meno riconosciuti e legittimi di quello – fino a poco tempo fa unico – del recupero di un comportamento di astensione dall'uso. Questa trasversalità è colta anche dagli esperti del reinserimento sociale e lavorativo, che rovesciano il vecchio paradigma "prima 'guarisci' poi ti inserisci", definendo il reinserimento «ogni intervento che persegua l'obiettivo di integrare i consumatori problematici, quelli attivi e quelli che hanno smesso il consumo, nella comunità», e sottolineando che i progetti individuali da attivare sono «finalizzati sia a una condizione *drug free*, sia a progetti che possono prevedere il persistere della condizione di consumo di sostanze (ad esempio progetti nell'ambito delle strategie della RdD)». E la prevenzione – ambito che forse più degli altri in questa Conferenza appare ancorato a linguaggi e obiettivi tradizionali – include la riduzione dei rischi tra i suoi obiettivi, del resto in linea con quanto già contenuto nel Piano nazionale della prevenzione. Soprattutto, la RdD appare qui importante come prevenzione del passaggio da uso ad abuso e prevenzione di una non necessaria patologizzazione dei consumatori, particolarmente delicata «per il rischio che un comportamento transitorio, che interessa una proporzione elevata di popolazione (25% dei giovani 15-19 anni hanno usato cannabis nel 2019), possa essere scambiato per percorso problematico e avviato al trattamento».

In conclusione, quello a cui i lavori della Conferenza vincolano la politica è un pieno ed esplicito riconoscimento della RdD nelle politiche nazionali, sia sotto il portato strategico (approccio trasversale in grado di riscrivere gli obiettivi primari delle politiche e, come sottolineato dal tavolo giustizia, anche di occuparsi dei danni correlati non solo al consumo ma anche alle politiche), sia come sistema di servizi e interventi (che sono oltretutto dovuti, essendo LEA).

APPROCCIO, SISTEMA E GOVERNANCE (E FONDI)

Appare rilevante il contributo del tavolo sul sistema dei servizi laddove (certo non senza discussioni) afferma la necessità del passaggio «dal modello della repressione/punizione, a un modello di governo e regolazione sociale del fenomeno, rilanciando i princìpi della sanità territoriale, delle prestazioni a alta integrazione sociosanitaria orientate alla promozione della salute, del coinvolgimento attivo delle persone direttamente interessate, del sostegno dell'autoregolazione». Laddove il concetto di regolazione sociale *versus* penale si accompagna a quello di *promozione della salute* di chi usa, e al sostegno all'autoregolazione, con ciò non solo ampliando e legittimando il ventaglio degli obiettivi delle politiche e dei servizi, ma anche ridisegnandone nel complesso la mission. La promozione della salute, nella sua declinazione più classica, affida un ruolo centrale al soggetto nella definizione dei suoi propri obiettivi e nel ruolo attivo che può ricoprire. In questo ambito, significa superamento dell'obiettivo unico dell'astinenza e affermazione, accanto ad altri obiettivi terapeutici, della possibilità di regolare i consumi secondo modalità meno rischiose, compatibili e sostenibili. Significa anche un approccio di de-patologizzazione, che porta con sé (dovrebbe portare con sé) la riscrittura delle mission e delle culture dei servizi. Nonostante il tavolo, in omaggio a una continuità inerziale, si chiamasse "Evoluzione

delle dipendenze e innovazione del sistema dei Ser.D e delle Comunità Terapeutiche", le sue conclusioni paiono rompere questo schema e richiedere una radicale revisione dell'impianto dei servizi per come dettato dalla legge 309, che se appare invecchiata sul fronte penale, appare decrepita su quello dei servizi. Le conclusioni della Conferenza includono, tra le altre, due indicazioni concrete che vanno dritte nella direzione di questa riscrittura. La prima: nel chiamare in campo le istituende, anche grazie al PNRR, Case della comunità, invitano a includervi interventi sui consumi di droghe, in *un'ottica di "normalizzazione" e inclusione non stigmatizzata*, sostenendo che «la possibilità di disporre di spazi e tempi di primo contatto in contesti de-stigmatizzanti, ad accesso libero e/o su richiesta delle cure primarie o dei servizi sociali, può rivelarsi opzione strategica». La seconda, un secco no – anche dal tavolo Reinserimento sociale - *all'unificazione dei Dipartimenti dipendenze con quello di Salute Mentale*. In controtendenza con quanto indicato a livello nazionale da Agenas ed è in corso in molte regioni, si tratta sia di un no al rischio di ri-psichiatrizzazione delle persone che usano droghe e dei loro problemi droga-correlati, quando vi siano, tenuto conto che tutta la recente storia delle leggi e degli approcci alle dipendenze dagli anni '70 del secolo scorso è storia di sottrazione all'approccio psichiatrico; ma anche, in coerenza con un processo di de-patologizzazione, promozione della salute e integrazione socio-sanitaria, perché, stando agli esperti, «nelle Regioni in cui i Dipartimenti delle Dipendenze sono fusi con i Dipartimenti di Salute Mentale, arrivano meno risorse alle attività di inclusione sociale e reinserimento occupazionale, essendo sbilanciata l'attenzione sugli aspetti strettamente di cura». E, aggiungiamo, il rischio è anche di andare a discapito di tutta quella parte di attività che non è "cura" dopo una "diagnosi", ma promozione della salute, prevenzione, RdD, educazione all'uso sicuro. Non sappiamo se e come si potrà fermare la locomotiva ormai lanciata della fusione dei Dipartimenti – anche perché è questione di tagli e di "risparmi" - quel che è certo è che la Conferenza l'ha bocciata. L'importanza di un Dipartimento autonomo – che le conclusioni suggeriscono di definire come "Dipartimento per la Tutela della Salute delle Persone che Usano Droghe e/o con Dipendenza comportamentale", lungi dall'essere questione corporativa, riguarda proprio il ruolo del Dipartimento anche in materia di sistema tra pubblico e privato sociale. La preoccupazione per la corsa alle privatizzazioni a discapito di un sistema pubblico e universalistico è diffusa, mentre l'indicazione dalla Conferenza è quella di un sistema pubblico- Terzo settore nel segno di una integrazione con un governo pubblico, sulla base di una co-progettazione e co-programmazione condivise, centrate sulla conoscenza, la rilevazione dei bisogni e una vision comune, superando ogni logica di mera esternalizzazione e appalto.

Un punto sottolineato in tutte le conclusioni dei tavoli è la necessità di una maggiore *omogeneità regionale* nell'offerta dei servizi, nella loro qualità e accessibilità. Le droghe e le dipendenze e i diritti di chi usa dal Titolo V ne stanno uscendo male. Dai percorsi in uscita dal carcere alla RdD, dall'accesso alle cure e ai trattamenti, fino ai percorsi di reinserimento e ai sistemi di welfare, i diritti alla salute e all'acceso alle risorse del welfare da parte di chi usa droghe sono diritti disuguali. I LEA che dovrebbero rappresentare la base dell'uguaglianza del trattamento non sono applicati in modo omogeneo, e le linee di indirizzo nazionale sono deboli se non assenti (per esempio per la RdD), per non dire della debolezza e della scarsa esigibilità dei LEPS in ambito sociale. Arriva dunque una forte domanda alla politica di *revisione del sistema tra ambiti nazionale e regionali*, perché quello attuale crea sperequazioni e diritti disuguali, e l'assunzione di una maggiore responsabilità centrale anche tramite Linee guida o Atti di indirizzo da condividere con regioni e enti locali. Si inserisce in questo quadro anche la garanzia del diritto delle PUD alla libertà di scelta del luogo di cura e alla mobilità.

Risorse e investimenti. Dalla Conferenza esce una domanda di risorse adeguate che non è meramente quantitativa. Da un lato riguarda la copertura dei LEA, tutti, dall'altro la necessaria natura di *fondi vincolati* al settore, a livello nazionale e regionale, per evitare ciò che oggi accade, il fatto che finanziamenti indistinti vadano a deragliare verso altri ambiti, ritenuti più "urgenti" secondo gerarchie non chiare e trasparenti, che mutano di ASL in ASL anche sullo stesso territorio. Si richiede un nuovo Fondo Nazionale Droga finanziato attraverso stabili e adeguate quote del Fondo Sanitario Nazionale. Sul piano delle risorse nell'ambito dei trattamenti e del reinserimento, la Conferenza si è orientata verso i Budget di salute (BdS), individuandone il potenziale di maggior flessibilità e individualizzazione, indicandone la natura non solo "clinica" ma anche di sostegno sociale (da "cure" a "care"). Il BdS implica dunque un'ottica di forte integrazione nelle politiche, chiama in causa gli enti locali e le municipalità (con la valorizzazione dei Piani Locali delle Dipendenze) e, anche qui, dunque una revisione di sistema, oltre che una chiarezza e una certezza sui fondi disponibili.

Governance nazionale. Le conclusioni della Conferenza non fanno chiarezza sul sistema di governance nazionale delle droghe e delle dipendenze, e rari cenni sono dedicati al DPA. Tuttavia, un mandato politico di *revisione del sistema attuale* emerge ogni qual volta si fa sentire - cioè spesso e sotto i più diversi profili - la denuncia di una mancanza di linee guida o atti di indirizzo e di coordinamento, di sperequazione tra regioni, di inadempimenti che attengono ai diritti di chi usa, di mancata partecipazione dei soggetti che sono ai diversi livelli attori del sistema e del fenomeno. Il tavolo sul sistema dei servizi avanza una proposta di revisione che andrà discussa a livello politico, centrata su un *organo di coordinamento nazionale* «per la definizione coordinata della programmazione strategica entro cui siano rappresentate le istituzioni centrali (Min. Salute, DPA, altri ministeri, Enti di

Ricerca), Regioni, Enti locali, i rappresentanti del Terzo settore, delle società scientifiche, della società civile, dei portatori di interesse».

IL NUOVO PROTAGONISMO DELLE PERSONE CHE USANO DROGHE

Alla Conferenza di Genova del 2000 le persone che usano droghe (PUD) c'erano, come un movimento "fuori" dai cancelli che aveva dialogato con alcuni ministri e aveva preso parola. Ma gli atti e le conclusioni di quella Conferenza non ne avevano sancito in termini espliciti né i diritti né il ruolo attivo nelle politiche e nel sistema di intervento. Alla Conferenza di Genova 2021 ruolo e diritti delle PUD sono stati presenti e citati in tutti i tavoli, così come presenti sono stati alcuni e alcune di loro nei tavoli tecnici. Si può dire che sia stato un passaggio – forse non gradito a tutti ma sancito dai più– che ha formalizzato l'essere attore sociale delle PUD, l'essere portatori di diritti e di interessi che devono essere rappresentati nei processi di elaborazione e valutazione delle politiche. Con ciò portando sul piano politico-culturale ciò che in molti sappiamo e pratichiamo da decenni, e che le PUD portano da decenni avanti come loro battaglia, ma che in questo passaggio formale acquista un significato paradigmatico, preciso nel segno dei diritti ma anche in quello delle definizioni, persone-che-usano-droghe, né criminali né malati, e non è solo questione linguistica. Accanto a un protagonismo politico – il diritto a partecipare al processo di decisione politica in materia di droghe – le conclusioni insistono sulle *competenze delle PUD*, sia sotto il profilo delle capacità di regolazione nell'uso, dunque come competenza sociale diffusa per il governo del fenomeno, sia sotto quello del ruolo che possono giocare nelle politiche e nei sistemi di intervento come *peer educator*, o nell'autoaiuto e nel *peer support*, attivando le risorse dei gruppi e dei singoli tanto in funzione di promozione della salute che dei diritti più complessivamente. Dal carcere alla RdD, dalla prevenzione all'inclusione sociale, fino alla cannabis medica, nessun tavolo ha omesso di indicare il coinvolgimento attivo e la collaborazione con le PUD come punto forte delle azioni proposte.

LO STIGMA E IL LINGUAGGIO

Il tema della lotta alla stigmatizzazione delle PUD è entrato ripetutamente nei lavori e nelle conclusioni della Conferenza, visto come produttore di emarginazione, barriera ai diritti e fattore di massimizzazione di rischi e danni. Il tema è evidentemente connesso alla *costruzione sociale della figura del consumatore* di droghe a cui gli approcci (e le leggi) che enfatizzano criminalizzazione e patologizzazione concorrono decisamente, orientando senso comune e percezione sociale, e a cui non sono estranei gli stessi servizi. Dunque la lotta allo stigma dovrebbe coinvolgere prima di tutto le sue cause strutturali. La affermata e reiterata necessità di questa decostruzione, in ogni caso, è una novità nel panorama dei documenti conclusivi delle Conferenza nazionali, ed è un buon segno di cambiamento sul piano anche culturale.

Un terreno su cui lo sforzo dei lavori della VI Conferenza ha cercato una sua innovativa coerenza anche con la decostruzione dello stigma è quello del linguaggio. Non sempre con l'adesione di tutti gli esperti e non con la stessa intensità in tutti i tavoli, tuttavia una lettura delle conclusioni suggerisce un importante spostamento, che l'originaria declinazione dei 7 temi iniziali non lasciava sperare. Il tema del linguaggio è al centro di molte riflessioni e cambiamenti anche nelle politiche globali, non per amor di nominalismo, ma perché il linguaggio forma concetti e valori, prima ancora di esprimerli, che entrano in gioco potentemente nella formulazione delle politiche. Oltre al superamento, crediamo definitivo, dell'ormai insostenibile impronunciabilità della *Riduzione del Danno*, la locuzione prima protagonista è proprio *persone che usano droghe, PUD*, che, come detto sopra, ha la forza di riformulare un intero universo semantico e di senso. Protagonista anche perché lo slittamento linguistico non nasce in un laboratorio o sulle pagine di una rivista, ma nel cuore di una lotta che è europea e mondiale, lotta di cui si porta dietro la forza e l'impatto culturale. Ma anche l'introduzione del concetto di *autoregolazione e del consumo controllato* come pratica naturale, soggettiva di chi consuma, che appare non solo possibile (si pensi al senso comune sulle "droghe ingovernabili" o del "destino ineluttabile" del dipendente) ma anche riferimento per la pratica professionale e dei servizi. Oppure al concetto di *promozione della salute* di chi usa, che pone il nodo della governabilità dei consumi a costi e rischi sostenibili per i singoli e le società, e della promozione di culture e pratiche di uso che tutelino i consumatori. Poi, certo, dalle parole ai fatti… ma una rivoluzione del linguaggio è già, di per sé, un fatto, specie se sfonda il muro dell'inerzia del pensiero dominate e *mainstream* in un ambito istituzionale.

DI QUALE CANNABIS?

Il tavolo "Prodotti di origine vegetale a base di cannabis a uso medico" ha sollevato molte critiche: non è di questa cannabis che avremmo voluto ragionare alla Conferenza, ma di quella ricreazionale. Avremmo voluto parlare di depenalizzazione, di coltivazione ad uso personale, di riforma almeno dell'art. 73, di abolizione delle sanzioni amministrative, di cannabis social club, e in prospettiva di legalizzazione, mettendo a confronto modelli regolativi e normative. E molti non hanno davvero ben capito perché di una terapia si dovesse discutere a una Conferenza su droghe e dipendenze…. In ogni caso, dal tavolo sono uscite alcune indicazioni a cui la politica dovrà, nei prossimi mesi, dare risposta. Per esempio, provvedere alla produzione di una quantità di cannabis per uso medico (CUM) adeguata al fabbisogno nazionale, oggi del tutto insoddisfatto e coperto dall'importazione: «I Ministeri della Difesa e della Salute, l'Agenzia Industrie Difesa, AIFA e CREA di concerto dovrebbero coinvolgere Enti pubblici e Soggetti privati per ampliare la coltivazione necessaria ai fabbisogni con l'obiettivo anche di portare ad un risparmio sul costo della materia prima». Poi, garantire il diritto alla

cura, superando le difformità regionali nell'accesso e incrementando «fondi specifici per la rimborsabilità dei prodotti a base di CUM». Sul piano gestionale, la creazione di una "Agenzia nazionale per la cannabis" che «gestisca il sistema autorizzativo, che risponda alle esigenze dei pazienti, che verifichi la qualità della produzione del Paese, che attivi studi e ricerche e stimoli la crescita del settore». E ancora sostegno e sviluppo della ricerca scientifica e di studi clinici nel merito e un piano per la formazione dei medici.

TRACCE SU RICERCA E FORMAZIONE

"Tracce", perché sia l'una che l'altra appaiono scarsamente attraversate dagli approcci più innovativi emersi dai diversi tavoli, a riprova che è venuto meno un collante paradigmatico e di visione. La ricerca appare fortemente ancorata al paradigma *disease* o *brain disease*, con scarse declinazioni – se non inviti generici – verso una ricerca sociologica, psicosociale, antropologica capace di parlare dei consumi e dei consumatori sotto un profilo attento alle culture, agli stili e ai modelli di uso: ciò che si intende conoscere ricadrà poi su ciò che si intende fare, e le prospettive emerse su regolazione sociale, RdD, approccio socio-culturale al fenomeno, ruolo dei contesti non trova qui riscontri forti. Anche sul piano della ricerca per la valutazione, che pure è tema importante nel tavolo, le priorità sono correlate ai trattamenti e ai servizi, che indubbiamente devono rispondere a criteri di efficacia *evidence-based*, ma che non possono prescindere da una valutazione "fenomenologica" e partecipata (e anche *peer-led*), come avviene a livello internazionale. Inoltre manca tra le priorità la valutazione non degli interventi ma delle politiche, il che costringerebbe a valutare esiti e impatti anche dell'impianto normativo, creando nuovi presupporti di evidenza per la riforma della legge, che la Conferenza ha enfatizzato. La formazione pare concentrarsi di nuovo sul modello medico, attorno alla medicina delle dipendenze, perdendo l'occasione di un cambio di sguardo, per un'enfasi sulla multidisciplinarietà delle letture dei fenomeni.

Tra le raccomandazioni del tavolo, tuttavia, vi sono aspetti rilevanti che impegnano i decisori: pur se rimasta poco "lavorata", la richiesta di valorizzare il ruolo della ricerca qualitativa; una strategia sistematica di definizione delle priorità di ricerca, e relativi finanziamenti, che potrebbe essere un buon terreno anche nel segno della partecipazione e del pluralismo; una miglior cura dei flussi informativi, per il monitoraggio e poi la valutazione (ricordando per esempio che il SIND ancora non include la RdD). Per la formazione, risorse e cura nell'aggiornamento formativo degli operatori, maggiore intervento nella formazione al personale penitenziario e percorsi formativi per le PUD che intendano partecipare con le loro competenze al sistema di intervento e dei servizi, così facilitandone riconoscimento e ruolo.

Infine. Pur con tutti i suoi limiti, e grazie all'attento presidio di associazioni e realtà della società civile e delle professioni, il percorso della Conferenza ha aperto alla *partecipazione*. L'Italia è uno dei paesi europei meno virtuosi sotto questo profilo, nell'ambito delle droghe, dove al più vi sono tavoli relativi ai *service providers* e tematiche annesse, altra cosa da un processo partecipativo della società civile e dei portatori di interessi nel segno della Strategia europea, che chiama gli attori a prendere parola ai diversi livelli del monitoraggio, della valutazione e del disegno delle politiche. La Conferenza formalmente non dà mandati in questa direzione, ma nei fatti ha dimostrato l'enorme contributo di competenza, saperi, intelligenza sui fenomeni e sui processi di cui dispone. I decisori dovrebbero, a un'onesta lettura degli esiti della VI Conferenza, sentirsi impegnati in questa direzione.

CONCLUSIONI

IL TEMPO DELLA PACE SULLE DROGHE

Patrizio Gonnella
Presidente Antigone

Il 2022 avrebbe potuto essere l'anno della svolta, l'anno nel quale si sarebbe dovuto avviare un dibattito pubblico, generalizzato, ampio e trasversale sulle droghe. Un dibattito che avrebbe potuto coinvolgere i ragazzi, le famiglie, le scuole, i partiti, i servizi pubblici, la società. Così non è stato, a causa della contestabile decisione della Corte Costituzionale di negare l'ammissibilità del referendum sulla cannabis, che nella fase della raccolta delle firme tanto entusiasmo giovanile aveva prodotto. Aldilà dei contenuti specifici del quesito referendario, la campagna elettorale sarebbe stata unica nel suo genere, favorendo uno straordinario dialogo inter-generazionale. Chissà se le posizioni rigidamente proibizioniste, nonché ispirate a logiche di tipo meramente repressivo e punitivo, si sarebbero, seppur parzialmente, ammorbidite. Sicuramente sarebbe stata un'occasione per aggredire con argomenti culturali, sociali, medici, politici, giuridici e penitenziari quella zona grigia che non ha posizioni nette e che naviga tra la tolleranza e l'intolleranza a seconda delle circostanze o dell'influencer di turno. È questo il compito che si sono assunte le organizzazioni che hanno promosso la tredicesima edizione del Libro bianco sulle droghe: mettere a disposizione dell'opinione pubblica indistinta analisi, argomenti critici, numeri e storie per spostare da un estremità all'altra coloro i quali navigano all'interno

IL 2022 POTEVA ESSERE L'ANNO DELLA SVOLTA SULLE DROGHE. IL REFERENDUM NEGATO È STATA L'OCCASIONE PERDUTA PER UNO STRAORDINARIO DIALOGO FRA GENERAZIONI. MA IL FUTURO È DELLA RIFORMA.

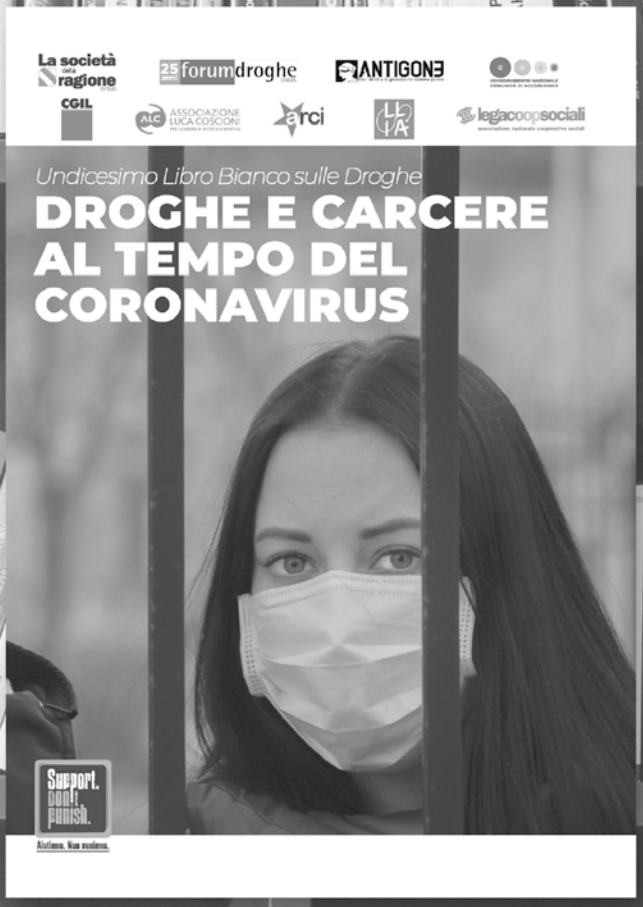
della zona grigia. Vorremmo che questo Libro bianco, senza pregiudizi o posizioni stereotipate, diventasse strumento di studio e approfondimento per chiunque non sa se è meglio, proibire, punire, incarcerare oppure limitarsi a informare, spiegare, educare ogniqualvolta ci si occupi di sostanze stupefacenti. Vuole essere dunque una sorta di manuale del buon senso che aiuti anche a portare avanti un'operazione di igiene di linguaggio in una società dove ancora si usa indistintamente e volgarmente la parola 'drogato' per parlare del consumatore di sostanze. La questione delle droghe è multi-dimensionale. Nonostante racchiuda mille storie diverse, la gran parte delle quali ben lontane da una razionale esigenza punitiva, viene trattata con il manicheismo poliziesco, come i dati evidenziano tragicamente.

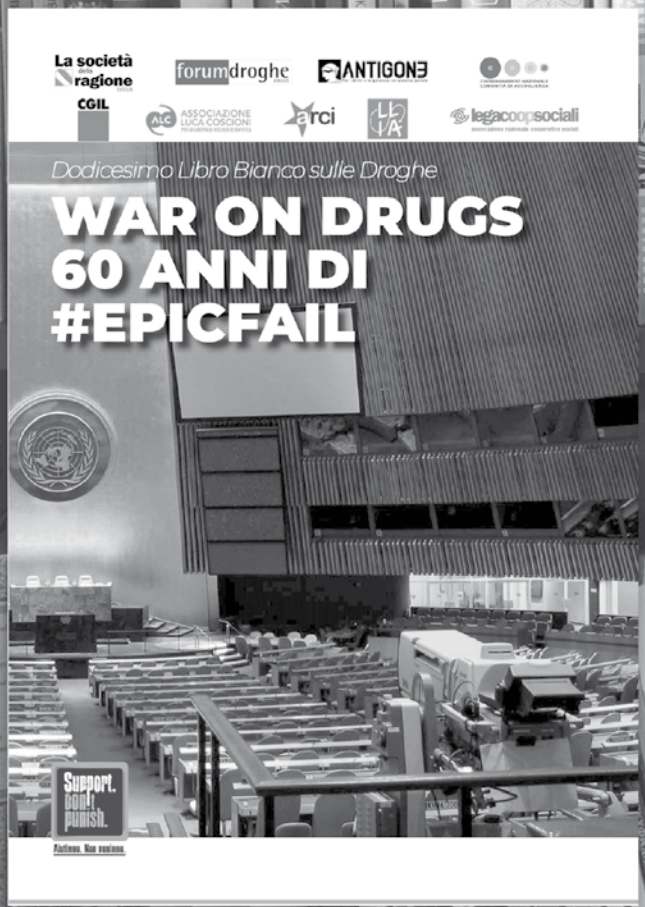
Le pene, in un sistema giuridico liberale, dovrebbero essere fermamente ancorate al principio di legalità in senso stretto che porta con sé i principi di materialità dell'azione e di offensività. Il diritto penale nasce per proteggere le libertà dagli arbitrii del potere di punire e non per negarle inutilmente. Ogni compressione della libertà individuale deve avere una giustificazione razionale. Quest'ultima risiede nella necessità di andare a proteggere beni o interessi che potrebbero essere potenzialmente lesi dal comportamento di chi commette un delitto. In una parte significativa delle fattispecie di reato previste dall'attuale legislazione in materia di sostanze stupefacenti è difficile determinare chi è la vittima e quale sia il bene materiale lesionato. Si pensi alle condotte consistenti nella coltivazione di canapa ai fini del consumo personale. Quale è in questo caso il bene protetto dalla norma? C'è chi afferma, in modo paternalistico, che esso sia la salute della persona che ne avrebbe voluto fare uso. Se così fosse, dovremmo altresì punire colui che mette in atto un tentativo di suicidio o tutti coloro che hanno uno stile di vita insano, ad esempio i mangiatori seriali di fast food. Non è questo il compito del diritto penale nella modernità.

La normativa sulle droghe non ha alcuna efficacia preventiva, speciale o generale. I numeri dei consumi e della repressione ci dicono che le scelte del singolo o della generalità dei consociati non sono state minimamente condizionate dalla severità della reazione penale. Dunque le pene alte e il proibizionismo si spiegano alla luce di una sotto-cultura penale meramente retributiva e afflittiva, con venature moralistiche. La legge Fini-Giovanardi è un manifesto di cultura illiberale. E ciò accade nel paese dove è nato Cesare Beccaria. A questa conclusione, così come ci arriviamo noi con le nostre analisi e le nostre riflessioni circostanziate, ben avrebbero potuto giungerci anche coloro che hanno responsabilità a livello politico e governativo. Non c'è ancora nel nostro Paese la tensione verso un cambio di paradigma.

Non è un caso che abbiamo scelto il colore bianco per il nostro racconto sulle droghe. Vorremmo che esso fosse usato per scrivere un'altra storia, che ci riporti alla razionalità normativa. Il bianco è il colore dell'innocenza, come sostanzialmente innocenti sono tantissimi di quei giovani che vengono imprigionati, sanzionati per avere con sé una certa quantità di sostanze. Innocenti non perché non fosse vero che la possedevano (o quanto meno è irrilevante ai fini del nostro discorso), ma innocenti in quanto non hanno offeso alcun bene o interesse meritevole di tutela. Li stiamo condannando nel nome di una morale che ha permeato il diritto.

Il 2022 è l'anno della guerra. Forte è tornato nel dibattito politico il filo-atlantismo. Gli Stati Uniti hanno trascinato tutto l'occidente, Italia compresa, nel sostegno all'Ucraina, dopo che è stata aggredita dalla Russia. Sul tema delle droghe, invece, l'Italia non si è messa nel solco americano. Quando negli Usa si aprono spiragli di libertà, come quelli che hanno prodotto leggi statali anti-proibizioniste, non si intravede l'effetto domino nel nostro Paese. La nostra dipendenza dagli alleati americani è selettiva. È per ora mancato il dibattito pubblico intorno a quello che è accaduto nella società, nelle carceri, nei tribunali dopo la legalizzazione della cannabis in Colorado oppure in California. Speriamo che la quattordicesima edizione del Libro bianco sia quella in cui potremo raccontare che tutte le guerre sono state messe al bando, compresa quella alla droga.





LIBRO BIANCO SULLE DROGHE. ORDINA IN LIBRERIA E NEGLI STORE ON LINE

APPENDICE

LE PROPOSTE DI LEGGE

I testi che elenchiamo qui sotto sono quelli elaborati da molte delle associazioni che promuovono questo Libro Bianco che sono stati già pubblicati nelle scorse edizioni e che possono essere recuperate sui siti di Camera e Senato oltre che sul sito Fuoriluogo.it.

PROPOSTA DI LEGGE (Senato n. 937 Pittella - Camera 865 Magi): Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno

PROPOSTA DI LEGGE: (Senato n. 2529 Pittella) Norme a tutela della salute per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, per la prevenzione e la ricerca in materia di dipendenze

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE: Norme per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati

PROPOSTA DI LEGGE (Camera 2307 Magi) Modifica all'articolo 73 e introduzione dell'articolo 73-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e altre disposizioni in materia di riduzione della pena per la produzione, l'acquisto e la cessione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope nei casi di lieve entità.

Segnaliamo inoltre altre proposte di legge che possono essere scaricate dai siti parlamentari:

PROPOSTA DI LEGGE CAMERA 966. PALAZZOTTO ED ALTRI: "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, E ALLA LEGGE 17 LUGLIO 1942, N. 907, IN MATERIA DI MONOPOLIO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI"

PROPOSTA DI LEGGE SENATO 998. MANTERO ED ALTRI: "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRAMITE LA LEGALIZZAZIONE DELLA COLTIVAZIONE, DELLA LAVORAZIONE E DELLA VENDITA DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI"

PROPOSTA DI LEGGE SENATO 1498. MANTERO: "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, IN MATERIA DI LIBERALIZZAZIONE DELLA CANNABIS"

PROPOSTA DI LEGGE CAMERA 2813 SODANO ED ALTRI: "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, IN MATERIA DI DISCIPLINA DELLA COLTIVAZIONE, DELL'USO E DEL COMMERCIO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI"

DOCUMENTO SUL PERCORSO VERSO LA CONFERENZA NAZIONALE SULLE DROGHE

Rete per la riforma delle politiche sulle droghe

Roma, 8 luglio 2021

Alla Ministra delle Politiche Giovanili
con delega alle Politiche sulle Droghe
On.le **Fabiana Dadone**

E p.c.
Al Direttore Dipartimento Politiche Antidroga
Dott. **Fabio Siniscalchi**

La **Rete per un cambio radicale delle politiche sulle droghe** esprime una valutazione positiva rispetto alla decisione della Ministra Dadone di organizzare la Conferenza nazionale sulle Droghe prevista dalla legge dopo dodici anni di inadempienze. Ma riteniamo che sia necessario che **la Conferenza non sia rituale e che segni una netta discontinuità** con l'ultima Conferenza Nazionale di Trieste che si risolse in una ratifica delle posizioni governative. Chiediamo che sia **un luogo di dibattito pubblico** a più voci, come prevede la legge, utile a individuare una prospettiva politica chiara e gli impegni del governo collegati per la sua attuazione.

A febbraio **2020** la nostra rete aveva promosso una **Conferenza Autoconvocata** per sollecitare con forza una Conferenza nazionale sulle Droghe che realizzasse questi compiti, che fu rimandata per la pandemia. Ma rivendichiamo tutti i punti che ci hanno spinto a organizzare quell'appuntamento, in assenza da anni di segnali politici di impegno, compresa la possibilità di promuovere nuovi eventi autoconvocati se sarà necessario.

La lettura del documento che elenca i temi dei tavoli di preparazione della Conferenza che attualmente è in circolazione, ci costringe a **manifestare forti perplessità sui contenuti e sulle modalità organizzative che auspichiamo vengano accolte e corrette in corso di sviluppo.**

In particolare, rileviamo che una Conferenza Nazionale Governativa sulle droghe ha, **in primo luogo, il compito di valutare le politiche nel loro complesso e in particolare l'impatto delle politiche** penali di criminalizzazione a carico delle persone che usano droghe e non può limitarsi a discutere prevalentemente di aspetti specifici degli interventi dei servizi come se fossero separabili dall'orientamento politico della legge. Sappiamo, del resto, quanto gli stili e le modalità operative dei servizi siano **condizionati, ed anche limitati**, ad esempio, dal carico di persone inviate **dalle Prefetture** con finalità di ordine pubblico e limitazione delle libertà che contrastano con la mission pubblica dei servizi stessi.

Da anni documentiamo con ricerche e rilevazioni che riportiamo e presentiamo anche all'interno dei **Libri Bianchi sulle droghe** come la nostra **normativa centrata sul sistema penale**, piuttosto che su politiche pubbliche di governo e regolazione del fenomeno, abbia avuto l'effetto eclatante di **riempire le carceri di persone che usano droghe con modelli di consumo diversi**, per le quali la detenzione rappresenta un danno profondo per la loro immagine sociale e per la propria vita. **Un detenuto su tre risulta infatti finire in carcere per la violazione di un solo articolo della Legge 309/90**, che contribuisce in questo modo in modo significativo al **sovraffollamento delle carceri**. Allo stesso tempo, la normativa ha limitato ulteriormente le libertà di centinaia di migliaia di persone, imponendo sanzioni amministrative che colpiscono particolarmente persone socialmente integrate che usano droghe.

Il modello della **guerra alla droga** come riferimento delle politiche e delle leggi è **fallito** in modo eclatante, per ammissione anche di personalità che hanno creduto e contribuito a questa impostazione bellica e come sottolineato dall'OMS e da diverse agenzie ONU. Questo fallimento è testimoniato dal cambio delle politiche che si registra a livello internazionale.

Dall'altra parte **il sistema dei servizi e degli interventi** risulta a tutt'oggi prevalentemente ancorato a **schemi arretrati fermi agli anni '90.** Questi rischiano di vanificare i risultati positivi pure ottenuti per lo sforzo di molti operatori attenti e capaci, e di chiudere invece in forme di istituzionalizzazione decine di migliaia di persone in carico, incasellate dal modello della patologia cronica e dal modello morale centrato sulla incapacità delle persone che usano droghe.

Segnaliamo come **importanti esperienze degli operatori pubblici e del Terzo settore si siano spesso situate al di là di questi schemi** promuovendo empowerment e autonomia attraverso pratiche che richiedono nuovi modelli organizzativi e culturali perché possano essere valorizzate e messe a regime.

Uno sguardo attento e competente ci obbliga anche a sottolineare la necessità di ridefinizione e riscrittura delle azioni connesse alle pratiche di prevenzione e le sue forse eccessive diversificazioni e semplificazioni. Per cui, come l'Europa ci insegna con le sue linee guida ormai pluriennali, vanno ridefiniti chiari indirizzi nazionali monitorabili e verificabili su queste pratiche di intervento (l'Europa ci indica gli approcci di **Life Skills e di Peer education** tra quelli più adeguati). In ogni caso la prevenzione **non può inglobare** al suo interno interventi come **la Riduzione dei Danni e Limitazione dei Rischi (RdD/LdR) che sono un Livello Essenziale di Assistenza - LEA** (e sono individuati dalle stesse istituzioni Europee come **un pilastro specifico delle politiche** pubbliche nell'ambito di un sistema comune di azione). Questi interventi operano nell'ascolto e prossimità del mondo del consumo, al **di là di ogni patologizzazione etichettante**, per la valorizzazione e lo sviluppo delle **competenze dei consumatori e della tutela della salute** individuale e collettiva, al di fuori della demonizzazione morale troppo presente sul tema droghe.

Nelle stesse **Relazioni al Parlamento** degli ultimi anni, emerge con chiarezza che **il panorama degli usi di droghe è profondamente cambiato da molti anni** e si manifesta con una **pluralità di modelli e di stili di consumo** che non possono essere più compresi attraverso un uso pervasivo del paradigma riduttivo della dipendenza. È necessario **cambiare i modelli interpretativi e adottare nuovi e più efficaci modelli organizzativi per gli interventi**.

Le esperienze internazionali e italiane indicano che **la RdD/LdR** oggi rappresenta **una prospettiva ineludibile per la comprensione della complessità del fenomeno dei consumi di droghe e per l'innovazione del sistema degli interventi** in grado di dare risposte differenziate ed efficaci a questa complessità.

L'EMCDDA fin dal 2000 indica che *"In Europa in generale aumentare **una più vasta copertura dei servizi di RDD è una priorità".*** In Italia dal 12 gennaio 2017, con estremo ritardo, è stato approvato **un DPCM che ha introdotto la RdD nei LEA**. Ma a tutt'oggi non è stato prodotto un Atto di Indirizzo della **Conferenza Stato Regioni**, né un documento del **Ministero della Sanità** per il monitoraggio di questi interventi, con **linee guida** per attuare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale questo modello di azione e di intervento di politica pubblica.

Da tempo, inoltre, gli aspetti relativi **all'HIV e alla salute delle persone che usano droghe** sono ritornati ad essere **un dato preoccupante** confermato dalle stesse "*Relazioni annuali al parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze*". Tale situazione di rischio per la salute

pubblica sollecita ***ancor di più*** l'esigenza di rendere **la Riduzione del Danno e dei Rischi un diritto esigibile**. Segnaliamo che il **Piano Nazionale AIDS contiene già molte importanti indicazioni** in questa direzione ma che vi è attualmente una scarsa attenzione del Governo e delle Regioni per la sua attuazione.

Un percorso tematico è possibile

Come abbiamo detto una Conferenza Governativa sulle droghe che vuole svolgere il suo compito istituzionale deve **partire dall'analisi puntuale e dettagliata della valutazione di impatto delle politiche pubbliche** sul fenomeno, utile a misurarne l'efficacia e a individuare i cambiamenti necessari nelle politiche e negli obiettivi in generale.

In particolare, si tratta di **promuovere un confronto sulle strategie di depenalizzazione e decriminalizzazione anche in una logica progressiva** come prevedono **alcune proposte di legge**, ad esempio sulla lieve e entità e anche la coltivazione della cannabis per uso personale.

In questo quadro non si può ignorare che **le nostre legislazioni** e le scelte politiche connesse sono intimamente **legate al contesto internazionale** delle convenzioni. Nello stesso tempo è noto che nel mondo vi sia da tempo una **interpretazione flessibile** delle stesse convenzioni. Diversi Stati, tra i quali numerosi negli USA, il Canada e l'Uruguay, sulla base delle valutazioni negative delle politiche di criminalizzazione dei consumatori, hanno adottato **politiche di depenalizzazione e regolazione legale** del mercato della cannabis, garantendo realmente sia l'uso terapeutico che quello ricreativo.

Per questi motivi riteniamo che **i temi espressi nei sette tavoli come primo titolo rischiano di essere limitati** e inadeguati, se non ridefiniti profondamente, a promuovere confronti e approfondimenti sulle tematiche più centrali e attuali delle politiche sulle droghe dopo dodici anni di assenza di un dibattito pubblico istituzionale e di scarsa attenzione della politica al mondo delle droghe.

In particolare, intendiamo proporre **alcune questioni di merito e di metodo** e per questo **auspichiamo:**

- una **Conferenza partecipata**, con tutte le componenti della società civile sia nella fase della organizzazione che del suo svolgimento;
- il **Coinvolgimento** attivo delle organizzazioni autonome delle **persone che usano droghe;**
- la garanzia di un criterio di **proporzionalità** di tutte le diverse espressione **di genere.**

Chiediamo **un confronto** sulle **modalità di organizzazione** delle sessioni, sia nella fase della preparazione che dello svolgimento della Conferenza Nazionale al fine di garantire **criteri equi di individuazione delle competenze dei relatori e dei partecipanti che coinvolgano tutte le rappresentanze della società civile e delle persone che usano droghe.**

Su questa base proponiamo un ampliamento e una riformulazione di temi e workshop, in particolare:

- La **valutazione di impatto delle politiche italiane sulle droghe del DPR 309/90** a partire dalla documentazione dei Libri Bianchi sulle droghe, delle Relazioni al Parlamento e delle linee guida dell'EMCDDA.
- L'avvio di confronti a più voci sulle **diverse proposte di riforma e modifica della normativa sulle droghe** sulla base della documentazione disponibile a supporto.
- Un dibattito sulle **Convenzioni e Trattati Internazionali sulle droghe** e le diverse **esperienze degli Stati** che hanno introdotto sistemi di regolazione legale del mercato della cannabis e garantito sia l'uso personale che terapeutico e le relative evidenze di contenimento e annullamento dei rischi.
- Confronti sui **cambiamenti nei modelli di consumo di droghe** e sui nuovi modelli di interpretazione, con particolare riferimento ai diversi contesti secondo lo schema di N. Zinberg: droga, set e setting, che coinvolgono anche migranti provenienti da diversi Paesi e culture, sulla base delle rilevazioni della Relazione al Parlamento, dell'EMCDDA e delle ricerche indipendenti.
- Considerare la **Riduzione dei danni e Limitazione dei Rischi come approccio, come politica e come prospettiva generale del sistema degli interventi**. Verificare le politiche pubbliche per l'attuazione del **DPCM** sui nuovi **LEA,** in una logica di alternativa alla stigmatizzazione ideologica e patologizzazione delle persone che usano droghe, centrata sull'empowerment e il sostegno alle competenze nella valutazione dei rischi, sulle strategie di autoregolazione e di apprendimento sociale in una logica proattiva di **Tutela e Promozione della Salute.**
- **Prospettive di intervento sociosanitario e di riduzione dei danni** negli istituti di Pena e valutazione dei regimi attenuati alla detenzione come area ordinaria e non premiale-selettiva.
- Strategia nazionale per le **Misure alternative alla detenzione** intese non solo come circuiti terapeutici ma di formazione-lavoro e di accompagnamento e sostegno all'inclusione e alla prevenzione delle recidive e della porta girevole tra uso di droghe e incarcerazione.

Per un confronto su queste tematiche **chiediamo anche un incontro urgente con la Ministra Fabiana Dadone** con delega alle Politiche sulle droghe.

Ringraziando per la cortese attenzione, attendiamo un gentile cenno di riscontro e porgiamo cordiali saluti.

Firmato
Valentina Calderone, A Buon Diritto
Patrizio Gonnella, Associazione Antigone
ARCI nazionale
Riccardo De Facci, CNCA
Domenico Chionetti, Comunità S Benedetto al Porto
Denise Amerini, CGIL
Stefano Vecchio, Forum Droghe
Leopoldo Grosso, Gruppo Abele
Alessio Guidotti, ITANPUD
Pino Di Pino, ITARDD
Alessandro Metz, Legacoopsociali
Massimo Oldrini, LILA
Marco Perduca, Associazione Luca Coscioni
Roberto Bricarello, L'isola di Arran
Franco Corleone, la Società della Ragione

DOPO LA CONFERENZA SULLE DROGHE DI GENOVA 2021: TRACCIARE UN PERCORSO PER OBIETTIVI A BREVE, MEDIO E LUNGO TERMINE

Rete per la riforma delle politiche sulle droghe

1. Innovazioni e limiti della Conferenza

La VI Conferenza nazionale sulle droghe si è conclusa con alcuni impegni che giudichiamo importanti se saranno seguiti da atti concreti del Governo e del Parlamento che li renderanno attuabili. Adesso occorre che Governo e Parlamento si assumano la responsabilità di tradurli in modifiche delle leggi e delle politiche.

Diamo atto alla Ministra Fabiana Dadone di aver attuato, dopo **dodici anni** di latitanza istituzionale, un articolo importante del Testo Unico sulle droghe che prevede la convocazione ogni tre anni di una Conferenza nazionale sulle droghe. Il rientro in un contesto di normale rispetto della legge ha consentito **la condivisione di critiche costruttive che direttamente o indirettamente hanno influenzato le decisioni della Conferenza Nazionale sulle Droghe** organizzata nonostante l'emergenza sanitaria ancora in corso e una congiuntura politica composita come quella che caratterizza in questi mesi il nostro Paese che non ha favorito l'organizzazione dell'evento.

La Rete per la Riforma delle Politiche sulle Droghe **ha contribuito alla individuazione di molti degli obiettivi** fissati dal documento conclusivo della Conferenza di Genova **sia attraverso l'impegno diretto all'interno dei tavoli** preparatori **che attraverso il dibattito pubblico promosso nello spazio autoconvocato "FuoriConferenza"** nel quale abbiamo approfondito strategie politiche e tematiche chiave, in dialogo anche con esperienze non italiane, che in parte, sono state accolte all'interno della conferenza stessa.

Il confronto aperto con la Ministra Fabiana Dadone, iniziato con un incontro a settembre 2021, ha trovato uno spazio di ulteriore approfondimento nel corso del dialogo con la rete nel nostro "FuoriConferenza" nella giornata del 26 novembre. Riteniamo che il dialogo instaurato, abbia contribuito positivamente a sostenere e condividere **l'esigenza di concludere il lungo periodo di silenzio sulle vittime del proibizionismo** causate dalla triste e fallimentare guerra alla droga e di **"fare la pace con le droghe e con le persone che usano droghe (PUD)"**.

In particolare, consideriamo un risultato importante, emerso sia **nei tavoli della Conferenza che nel documento finale**, l'aver posto come esigenza politica primaria **la modifica del DPR 309/90 nella direzione della depenalizzazione e decriminalizzazione completa** di tutte le condotte legate all'uso di droghe, liberando definitivamente le PUD dal Codice penale.

Attribuiamo particolare importanza, inoltre, al **riconoscimento della Riduzione del Danno (RdD)** come insieme di politiche costitutive e organiche al sistema degli interventi e all'impegno di attuarlo in quanto **Livello Essenziale di Assistenza (LEA)*, spostando, in questa logica, la mission de sistema dei servizi verso la Tutela e Promozione della Salute, al di là delle etichette patologiche.***

Collegato a tale percorso va considerata l'esigenza di **un riconoscimento al Terzo settore** che regolamenti e renda effettiva l'integrazione nel sistema pubblico in particolare nel processo di riorganizzazione dei servizi di fronte alle nuove realtà del fenomeno.

Nella stessa logica intendiamo dare risalto alla **presenza attiva qualificata delle Persone che Usano Droghe (PUD)** nei tavoli della Conferenza e riteniamo che sia necessario che da questo momento le PUD siano **coinvolte nelle decisioni politiche e istituzionali** che le riguardano direttamente.-

Purtroppo, dobbiamo evidenziare che **l'impianto della plenaria della Conferenza,** a differenza del percorso dei tavoli preparatori, **non ha consentito il confronto necessario e conseguente** tra il mondo della società civile, delle parti sociali, degli operatori pubblici e del terzo settore, dell'autorganizzazione delle PUD, del mondo della cultura e che dovranno attuare concretamente le indicazioni della Conferenza.

Se fossero state accolte le nostre proposte riorganizzative della plenaria contenute nel documento inviato alla Ministra che prevedevano appunto sessioni di confronto con il mondo della politica, **sarebbe stato possibile già delineare** nel corso dei lavori della Conferenza nazionale **i percorsi politici e le tappe istituzionali** utili a rendere più rapidi e efficaci i processi necessari per attuare i diversi e importanti obiettivi che la Conferenza ha pur individuato ma rimandando il confronto con il Governo a passi successivi tutti da delineare in un quadro politico confuso e instabile.

2. La politica e i media: tra propaganda, latitanza e sensazionalismo

Dobbiamo rilevare, inoltre, con preoccupazione **le posizioni espresse da alcuni esponenti del Governo e rappresentanti delle Regioni** intervenuti a Palazzo Ducale, i quali hanno concentrato i loro interventi intorno a **valutazioni moralistico-ideologiche vaghe, generiche e insidiose** sul piano della prospettiva di un confronto futuro. Dai rappresentanti delle istituzioni pubbliche **ci saremmo aspettati piuttosto argomentazioni politiche supportate da dati ufficiali** e indicazioni di soluzioni politiche corrispondenti sia **sulle leggi** che relative ad alcune esigenze inderogabili come l'applicazione dei **Livelli Essenziali di Assistenza**, intesi come diritti alla salute esigibili, coerentemente con il mandato assegnato dalla legge alla Conferenza nazionale

Esprimiamo, inoltre, profonda preoccupazione e incomprensione per **la decisione del Ministro della Salute di non partecipare alla Conferenza nazionale sulle droghe, aggravata ulteriormente dal silenzio successivo,** nonostante il suo Ministero abbia responsabilità centrali su molti aspetti afferenti alle politiche in materia di droghe rilevanti sul piano istituzionale, politico e finanziario.

Abbiamo accolto, invece, con particolare attenzione **le dichiarazioni politiche del Ministro del Lavoro di critica al sistema penale e/repressivo** basate sui dati piuttosto che su posizioni pregiudiziali. Ci aspettiamo che, coerentemente con le posizioni espresse, **il Ministero del Lavoro si faccia promotore di politiche efficaci di welfare** integrate con il sistema sanitario e socio-sanitario, riprendendo anche le indicazioni del tavolo sull'inclusione sociale della Conferenza, **con particolare attenzione, all'ampliamento dell'utilizzo del budget di inclusione sociale** in contesti diversificati finalizzati alla socializzazione *e nella* **prospettiva della riduzione del danno e dell'azione sui determinanti sociali connessi alla tutela della salute delle PUD.**

Così come abbiamo ascoltato con interesse **l'intervento della Ministra della Giustizia** che ha sottolineato **l'inadeguatezza del carcere** in quanto generatore di recidive sottolineando **la dimostrata efficacia delle misure alternative alla detenzione nel ridurre fortemente la ripetizione di reati e le recidive**. Auspichiamo però che, a queste affermazioni segua **un conseguente impegno specifico rivolto ad ampliare e rendere realmente attuabili le misure alternative**, istituendo, percorsi sia di cura che di inclusione sociale e lavorativa diffusi, ed operando **un cambio sensibile nelle pratiche giudiziarie attuali** che di fatto le rendono strutturalmente aggiuntive al sistema penale. Alla Ministra della Giustizia, vista la sua competenza specifica, chiediamo **l' impegno più ampio di assumere un ruolo di guida e di protagonista nel promuovere le modifiche della legge attuale nella direzione della depenalizzazione e decriminalizzazione** dell'uso

personale e di tutte le condotte correlate, e nella definitiva liberazione delle politiche sulle droghe dal sistema penale, raccogliendo, nell'ambito delle sue competenze in materia nel Governo, le indicazioni del documento finale della Conferenza emerse dai Tavoli Tecnici.

Complessivamente prendiamo atto, con ulteriore preoccupazione, dello **scarso rilievo espresso dal mondo della politica italiana di area "progressista"** sul tema delle politiche sulle droghe dei cambiamenti sostanziali necessari per il superamento del modello della guerra alla droga e della violazione dei diritti umani di centinaia di migliaia di persone ad essa collegata.

Nello stesso tempo dobbiamo registrare una tendenza dei media a dare spazio alle tematiche meno discusse scegliendo di confezionare la comunicazione prevalentemente sulla base del suo impatto emotivo sull'opinione pubblica, spesso con terminologie confuse e inadeguate, con il risultato di evidenziare e suscitare divisioni e conflitti. La rappresentazione nei media **non ha riportato luci e ombre del dibattito reale della Conferenza che avrebbe anche evidenziato gli importanti punti di convergenza raggiunti su tematiche sensibili** come la riforma della legge, il riconoscimento della RdD/LdR la presenza per la prima volta delle PUD. Una scelta che, pur avendo presa sull'opinione pubblica, **ha sviato le questioni e le prospettive al centro del dibattito** favorendo e mettendo in risalto, di fatto, le posizioni di quella parte del mondo della politica che intende bloccare ogni spazio di iniziativa governativa in nome degli equilibri interni alla coalizione.

In questo contesto politico e mediatico difficile e complesso **diamo atto, pur ribadendo le nostre critiche, sempre costruttive, alla Ministra Dadone di aver portato avanti con coerenza i suoi impegni** e **di aver realizzato, anche in questo difficile contesto politico, una Conferenza Nazionale sulle Droghe** che ha individuato alcuni temi importanti e centrali per un cambiamento delle politiche sulle droghe.

3. Un percorso per obiettivi a breve, medio e lungo termine

Tenendo conto di questi ostacoli e della problematicità del contesto politico, da questo momento in poi **sarà necessario continuare il percorso aperto**, bisognerà mettersi al lavoro per **individuare gli strumenti e definire i tempi utili ad attivare i diversi percorsi istituzionali e politici** per passare a predisporre gli adempimenti e gli atti necessari per **rendere attuabili gli impegni presi e gli obiettivi prefigurati.**

In quanto **Rete per la Riforma delle Politiche sulle Droghe** faremo la nostra parte e siamo disponibili a contribuire in modo attivo e fattivo per l'attivazione di questo processo complesso, anche mettendo a disposizione competenze, saperi, documenti elaborati nel corso del tempo, comprese le nostre proposte di legge.

Molti di questi documenti in primis **le proposte di legge** sulla depenalizzazione e decriminalizzazione delle condotte legate all'uso di droghe e sulla legalizzazione, intesa come regolazione legale del fenomeno, sono **già disponibili e pubblicate nelle diverse edizioni del Libro Bianco sulle droghe** che pubblichiamo da dodici anni. Sono disponibili anche **i documenti relativi ai LEA RdD/LdR** e altri relativi ai diversi temi e obiettivi individuati, che mettiamo, volentieri, a disposizione del processo prospettato.

3.1 Il quadro generale della riforma del DPR n. 309

Siamo consapevoli che la riforma della legge avrà bisogno di tempi lunghi e di un quadro politico istituzionale relativamente stabile per consentire che i lavori parlamentari possano avere continuità. Nello stesso tempo siamo consapevoli che vi **è una profonda differenza tra le forze politiche ma anche una comune indifferenza verso le politiche sulle droghe e che il quadro politico è sensibilmente sfavorevole verso una prospettiva di governo e regolazione sociale del fenomeno**.

Tenendo come **quadro di riferimento strategico la riforma delle politiche sulle droghe svincolata e liberata dal sistema penale e sanzionatorio ma anche dal modello patologico** è possibile individuare **alcuni obiettivi che nel breve e medio termine prefigurano alcune modifiche** nell' approccio del sistema degli interventi orientate a **limitare il ricorso al carcere, a spostare l'ottica delle politiche e degli interventi verso un modello di governo e regolazione del fenomeno nella prospettiva della RdD/LdR**, della **Tutela e Promozione della Salute e dell'inclusione sociale delle PUD.**

3.2 Obiettivi intermedi

Indichiamo, in questo quadro politico-culturale, **alcuni obiettivi intermedi** realizzabili **all'interno dell'attuale quadro normativo e istituzionale**, in grado di **attivare questi cambiamenti ai vari livelli del sistema** nella logica indicata:

- Approvare un **Atto di Indirizzo** della Conferenza Stato-Regioni sui **LEA/RdD** , in attuazione al DPCM 12/01/2017, con la definizione di **Linee Guida Nazionali** vincolanti, finalizzate a garantire una **distribuzione uniforma sul piano nazionale di questi interventi e del modello politico-culturale collegato**, prevedendo **un percorso partecipativo** con il coinvolgimento degli operatori pubblici e del terzo settore, della società civile, delle parti sociali e delle organizzazioni delle Persone che Usano Droghe (PUD).

Nell'ambito dei progetti di attuazione del PNRR deve essere dato rilievo agli interventi di Riduzione del Danno, anche dal punto di vista dei finanziamenti, per la loro prima attivazione uniforme in tutte le Regioni d'Italia, al fine di rendere esigibili le prestazioni, peraltro già previste nei LEA.

- Modificare e integrare il **sistema di accreditamento** istituzionale con il **Terzo Settore su due linee:**

- ridefinire le strutture residenziali e semiresidenziali secondo **livelli di intensità diversi** in relazione alla **complessità delle esigenze poste dalle persone** superando i livelli attuali ormai obsoleti e inadeguati.
- introdurre **un modello di accreditamento per i servizi territoriali integrati nel sistema pubblico**, quali quelli di RdD/LdR e in genere dei servizi innovativi, superando la logica delle esternalizzazioni.

- ***Inserire*** *nell'Atto di Indirizzo della Conferenza Stato-Regioni sui servizi la denominazione del Dipartimento come* ***Dipartimento per la Tutela della Salute delle Persone che Usano Droghe prevedendo una molteplicità di modelli organizzativi tenendo conto dei LEA RdD.***

- Stabilire **un vincolo di spesa** del Fondo Sanitario Nazionale e del Fondo Sanitario Regionale per le politiche sulle droghe **almeno dell'1,5 %.**

- Istituire un'**Agenzia Nazionale per la Cannabis** per garantire il fabbisogno nazionale di infiorescenze a prodotti a fini terapeutici coordinando produzione, distribuzione, informazione, formazione e studi.

- **Riformare il regolamento penitenziario** e lanciare un **Piano Nazionale per le Misure Alternative alla Detenzione che** eviti l'attuale carcerazione indiscriminata, istituendo un'area di socializzazione e inclusione sociale parallela a quella della cura, anche con l'utilizzo dei budget di inclusione sociale, prevedendo misure riorganizzative corrispondenti dell'intero sistema giudiziario;

- Prevedere **il coinvolgimento** delle organizzazioni delle **Persone che Usano Droghe** nei diversi **processi decisionali** relative alle politiche sulle droghe prevedendo un **Regolamento sottoscritto dalle organizzazioni delle PUD;**

- Promuovere un **dibattito nazionale sulle stanze del consumo sicuro** senza alcun preconcetto, e promuovere contestualmente

sperimentazioni e criteri di valutazione;

- Rendere efficace l'attuale **Sistema Nazionale di Allerta Precoce** (SNAP) ampliando gli strumenti di rilevazione e rendendolo fruibile alle PUD;

- Autorizzare il ricorso diffuso al **test rapido delle sostanze (drug-checking) come servizio ordinario negli interventi di RdD/LdR.**

- Affrontare il nodo della **valutazione dell'efficacia delle politiche sulle droghe e il ruolo dell'azione e la funzione nelle scelte politiche del Dipartimento Politiche Antidroga (DPA),** valutando anche l'istituzione di **un organismo partecipato che non sia subalterno alla politica.**

3.3 Verso un Piano nazionale sulle Droghe

Gli obiettivi indicati possono rappresentare **la base per costruire il primo vero Piano Nazionale sulle Droghe centrato su una prospettiva di riorganizzazione e riadeguamento del sistema dei servizi e degli interventi** in relazione ai cambiamenti continui del fenomeno dei consumi di droghe, in una logica di **limitazione del ricorso al carcere e di decentramento del modello patologico**, valorizzando le esperienze già da decenni realizzate in diverse regioni italiane secondo la prospettiva ella RdD/LdR **spostando, cioè, l'asse politico-culturale nella direzione strategica della Tutela, Promozione della Salute e inclusione sociale delle PUD**. Il Piano dovrà quindi tenere presente le raccomandazioni della VI Conferenza e seguire nello spirito e nella lettera gli orientamenti europei esplicitati nella Strategia EU 2021-2025 e nel relativo Piano d'Azione.

Un Piano nazionale che definisca **tempi, modalità, processi e strumenti e che stabilisca i soggetti istituzionali responsabili sia a livello centrale ministeriale che delle Regioni e che coinvolga anche i Comuni recuperando la prospettiva sociosanitaria e sociale integrata**. Un Piano nazionale **da costruire secondo una logica partecipata** e di coinvolgimento della società civile, delle parti sociali, del mondo dei servizi, del Terzo settore e delle PUD. Un Piano Nazionale sulle Droghe che non sia, in definitiva, un atto rituale e sostanzialmente inefficace ma che, al contrario **preveda tutti i dispositivi istituzionali per renderlo operativo e vincolante, ricercando le modalità più appropriate per combinare autonomia regionale e indirizzi uniformi sul piano nazionale ed europeo.**

3.4 PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)

Siamo vicini alla scadenza del riparto dei fondi del PNRR. La Rete per la Riforma delle Politiche sulle Droghe ritiene necessario che venga individuata una somma di almeno un miliardo e mezzo per finanziare l'attuazione dei LEA, in particolare della Riduzione del Danno e fornire una base finanziaria, da integrare con i fondi ordinari, per il più generale Piano Nazionale sulle Droghe.

3.5 Modifiche normative

Per garantire un quadro politico favorevole a questi processi di riorganizzazione e innovazione del modello dei servizi e degli interventi nella prospettiva fino ad ora indichiamo due obiettivi intermedi.

Va accolta **l'indicazione del Procuratore Nazionale Antimafia Federico Cafiero De Raho,** nel suo intervento alla Conferenza: il Governo deve **sostenere il prosieguo dell'esame del testo base adottato in Commissione Giustizia alla Camera sulla lieve entità (ex legge Magi-Molinari-Livatini)** in particolare per quanto riguarda la **differenziazione e diminuzione delle pene per i fatti lieve entità** (modifiche all'art. 73, comma quinto del DPR 309/90) e la **completa decriminalizzazione della coltivazione domestica di cannabis**, espungendo da esso le norme in contrasto con le conclusioni della conferenza.

Inoltre auspichiamo che **il Governo mantenga**, come già anticipato dal Presidente del Consiglio Draghi in conferenza stampa, **una posizione neutrale in Corte Costituzionale quando si discuterà l'ammissibilità del referendum sulla cannabis** sottoscritto da oltre 630.000 cittadini.

4. Definire tappe e strumenti insieme

La Rete per la Riforma delle Politiche sulle droghe si impegnerà **con la Ministra Dadone** che ha la delega delle politiche sulle droghe **per concordare una agenda politica che definisca le tappe e gli strumenti** per realizzare gli impegni presi nella Conferenza Nazionale sulla base della logica e della prospettiva esposta in questo documento.

Ci impegneremo anche a **coinvolgere i Ministri interessati, della Salute, della Giustizia e del Welfare e la Conferenza Stato - Region**i per rendere attuabili le politiche sulla base delle specifiche competenze coordinate in una logica comune.

Parallelamente riproporremo **un dibattito più ampio e trasversale con il mondo della politica** per chiedere **una ripresa di attenzione al fenomeno e un impegno negli obiettivi che abbiamo individuato in tutti i contesti istituzionali e di movimento che si prefigureranno.** Facciamo leva sulla sensibilità delle rilevanti variabili sociali di discriminazione e violazione die diritti umani che l'attuale normativa infligge alle PUD **con l'obiettivo di resuscitare un interesse e un impegno del mondo della politica responsabile** per affermare regole civili per la convivenza fondate sulla pace, la reciprocità e sul rispetto dei diritti umani.

La Rete è consapevole che **questo processo sarà pieno di difficoltà e ostacoli** e che è necessario un lavoro nuovo e impegnativo di **sensibilizzazione dell'opinione pubblica** che richiede il **coinvolgimento del variegato mondo dei media** della carta stampata, della radio, della televisione e della rete online. Rinnoveremo il nostro impegno a **promuovere un dialogo con il mondo dei media** che ponga al centro la **responsabilità etica e comune dell'informazione sulle droghe** anche all'interno di differenze di sguardo sul fenomeno.

Aderiscono alla rete per la riforma delle politiche sulle droghe: A Buon Diritto, Antigone, Arci, CNCA, Comunità San Benedetto al Porto, CGIL, Forum Droghe, Gruppo Abele, ITARDD, ITANPUD, Legacoopsociali, LILA, Associazione Luca Coscioni, L'isola di Arran, la Società della Ragione.

Aiutiamo. Non puniamo.

supportdontpunish.org

Finito di stampare nel mese di giugno 2022
per conto di Youcanprint - *Self Publishing*

Con l'adesione di:

A Buon Diritto, Gruppo Abele, Comunità di San Benedetto al Porto, Funzione Pubblica CGIL, ITARDD, ITANPUD

I dossier di **FUORILUOGO.it**