



*Audizione informale dell'Unione delle Camere Penali Italiane*

*Camera dei Deputati - Commissione II Giustizia – Seduta del 18 febbraio 2020*

*Proposta di Legge 2307 - 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*

*Proposta di Legge 2160 - Modifiche all'articolo 380 del codice di procedura penale e all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope nei casi di lieve entità*

*OSSERVAZIONI UCPI*

Le considerazioni che seguono non potranno che essere eterogenee dal momento che il tenore dei due Progetti di Legge è lo specchio di principi e di contenuti antitetici sia in termini materiali che assiologici. Ben venga quindi l'applicazione dell'art. 77 del Regolamento della Camera, che consente un confronto tra diverse opzioni già per la mera trattazione in abbinamento.

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it – www.camerepenali.it  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



In relazione ad entrambi i Progetti di Legge l'Unione delle Camere Penali Italiane deve obbligatoriamente procedere con una mozione di metodo, prima di entrare nel merito dei due testi: dall'entrata in vigore del D.P.R. 309/1990 l'evoluzione della materia<sup>1</sup> è stata contrassegnata da un complicato rapporto tra amnesie ed attenzioni di un Legislatore *ciclotimico*.

Necessario appare il richiamo ad un riferimento: pur non rientrando nei tratti salienti della disciplina penale come novellata nel 1990, merita infatti attenzione un aspetto non propriamente penalistico del D.P.R.. Con una scelta di collocazione che non lascia dubbi in merito alla centralità della disposizione – quanto dei suoi contenuti – lungi dal rappresentare una mera petizione di principio, il D.P.R. 309/1990<sup>2</sup> ha previsto all'art. 1 co. 15 che

*“Ogni tre anni, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nella sua qualità di Presidente del Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga, convoca una conferenza nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope alla quale invita soggetti pubblici e privati che esplicano la loro attività nel campo della prevenzione e della cura della tossicodipendenza. Le conclusioni di tali conferenze sono comunicate al Parlamento anche al fine di individuare eventuali correzioni alla legislazione antidroga dettate dall'esperienza applicativa”.*

Non può non sottolinearsi come l'ultima Conferenza Nazionale sia stata convocata nel 2009 e non può tacersi come tale immobilismo abbia fatto sì che il mondo delle associazioni abbia autoconvocato la Conferenza nazionale per la riforma delle politiche sulle droghe per i prossimi 28 e 29 febbraio a Milano.

- 
- 1 Per una panoramica dettagliata della materia cfr. (a cura di) INSOLERA G. - SPANGHER – DELLA RAGIONE, *I reati in materia di stupefacenti – Fattispecie monosoggettive. Criminalità organizzata. Profili processuali.*, Milano, 2019, 1 -1005.
  - 2 La disposizione in oggetto era stata già precedentemente introdotta dall'art. 1 L. 162/1990 che sostituiva l'art. 1 L. 685/1975 prevedendo la Conferenza Nazionale nella disposizione novellata.



Ciò sebbene il Parlamento continui ad essere informato annualmente, nel rispetto della previsione di cui all'art. 131 D.P.R. 309/1990<sup>3</sup>.

Ma è il Governo, sono i Governi che si sono succeduti ad essere quindi paradossalmente i primi “trasgressori” del dettato normativo di cui al D.P.R. 309/1990.

Di qui la mozione di metodo che l'Unione delle Camere Penali stigmatizza: quale fenomeno è “regolabile” senza che lo si conosca appieno? Quale approccio scientifico ad una materia prevede che la si “regoli” senza una analisi dei dati attuali? Il dato in termini astratti cristallizzerebbe un “*neutro*” inadempimento per circa tre trienni, ma in termini concreti assume ancor maggiore rilievo laddove parametrato ai numerosi interventi che hanno riguardato la disciplina nell'ultimo decennio<sup>4</sup>. Gli unici dati posti a fondamento di uno solo dei due Progetti di Legge sono, infatti, solo quelli di cui al decimo Libro bianco sulle droghe del giugno 2019<sup>5</sup>, dati che mettono in rilievo quanto riportato nella Relazione al Parlamento del Garante nazionale delle persone private della libertà: nel 2018 gli ingressi

---

3 **Art. 131 - Relazione al Parlamento.**

1. Il Ministro per la solidarietà sociale, anche sulla base dei dati allo scopo acquisiti dalle regioni, presenta entro il 30 giugno di ciascun anno una relazione al Parlamento sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie e sugli obiettivi raggiunti, sugli indirizzi che saranno seguiti nonché sull'attività relativa alla erogazione dei contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione, riabilitazione, reinserimento e recupero dei tossicodipendenti.

4 Sull'attuale quadro d'insieme cfr. ROBERTI, *Introduzione a LICATA-RECCHIONE-RUSSO, Gli stupefacenti: disciplina ed interpretazione: Legislazioni e orientamenti delle Corti Superiori*, XVIII, secondo il quale “D'altro canto la stratificazione d'interventi normativi incoerenti tra loro, il sempre maggiore rilievo dell'interpretazione giurisprudenziale, la costante evoluzione della tipologia delle sostanze vietate e la trasformazione delle modalità di traffico e consumi, hanno determinato la formazione di un sistema di prescrizioni penali ed amministrative composito e non sempre chiaro”.

5 Libro bianco sulle droghe <https://www.fuoriluogo.it/pubblicazioni/libro-bianco-droghe/2019-lb/>



negli istituti penitenziari per violazione del divieto di detenzione di sostanze stupefacenti sono aumentati percentualmente di circa mezzo punto rispetto al 2017.

Su base annua l'aumento della popolazione carceraria è quantificato in 2000 unità, 1300 delle quali per violazione del D.P.R. 309/1990, e raggiungono 35,21% del totale della popolazione detenuta<sup>6</sup>.

Tab. 2 - Presenze in carcere al 31.12 e presenze ex art. 73 e 74, DPR 309/1990.  
Valori assoluti e percentuali (2006-2018)

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%

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

<sup>6</sup> *Ibidem*, 31.



Del pari è in crescita la tossicodipendenza con quasi 2000 tossicodipendenti in più<sup>7</sup>, tra il 31 dicembre 2017 e il 31 dicembre 2018, fino alla soglia record di 16.669 tossicodipendenti, pari al 27,94% dei detenuti<sup>8</sup>.

Tab. 4 - Detenuti presenti e detenuti tossicodipendenti al 31.12. Valori assoluti e percentuali.

Serie storiche 2006-2018.

Anno	Presenti	Tossicodipendenti	Percentuale
2006	39.005	8363	<b>21,44%</b>
2007	48.693	13424	<b>27,57%</b>
2008	58.127	15772	<b>27,13%</b>
2009	64.791	15887	<b>24,52%</b>
2010	67.961	16245	<b>23,90%</b>
2011	66.897	16364	<b>24,46%</b>
2012	65.701	15663	<b>23,84%</b>
2013	62.536	14879	<b>23,79%</b>
2014	53.623	13.205	<b>24,63%</b>
2015	52.164	13.465	<b>25,81%</b>
2016	54.653	14.157	<b>25,90%</b>
2017	57.608	14.706	<b>25,53%</b>
2018	59.655	16.669	<b>27,94%</b>

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

Con una operazione statisticamente e sociologicamente – volutamente - fallace, ma di grande impatto nella sua sostanza<sup>9</sup>, si fa notare che

*“Se sommassimo ciò che non è sommabile, perché vi è una zona di sovrapposizione tra i due gruppi, i detenuti tossicodipendenti e quelli che hanno violato la legge sulle droghe, arriveremmo al traguardo di quasi 38mila detenuti,*

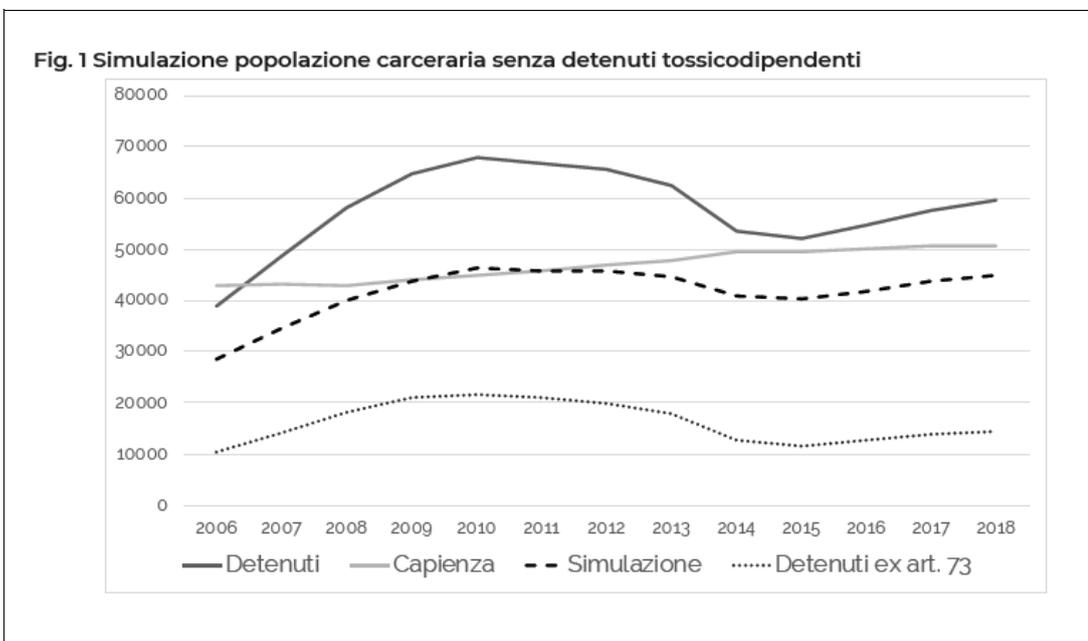
7 Così ANASTASIA E CORLEONE – “Dove abbiamo sbagliato?” in Libro bianco sulle droghe - I dossier di fuoriluogo.it - La guerra dei trent'anni, 2019, 4.  
<https://www.fuoriluogo.it/pubblicazioni/libro-bianco-droghe/2019-lb/>

8 *Ibidem*, 33.

9 Tabelle seguenti *ibidem*, 35.



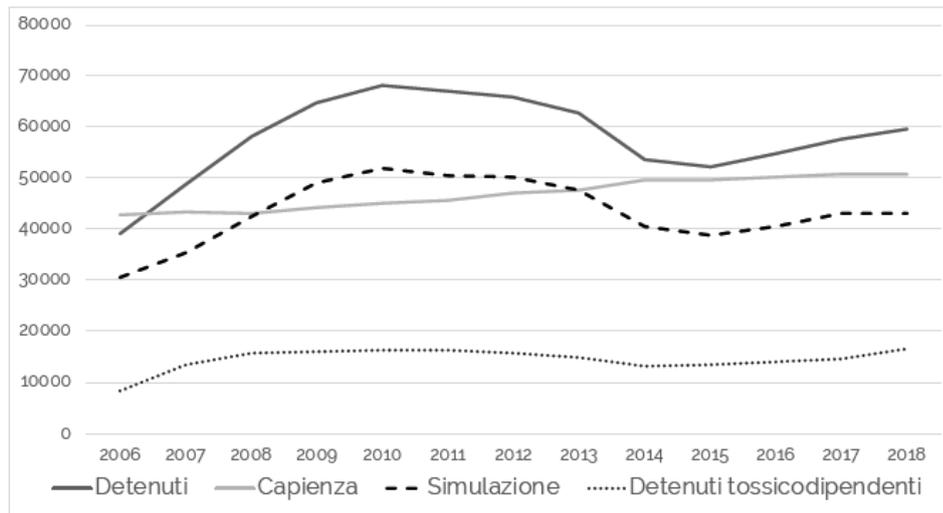
*oltre il 60%. Con sufficiente approssimazione possiamo affermare però che almeno il 50% dei detenuti, in Italia, ha una relazione con le scelte determinate dalla politica sulle droghe. Allo stesso modo è evidente che una grossolana simulazione ci dice che senza tossicodipendenti e senza soggetti che hanno violato l'art. 73 del D.P.R. 309/90 nelle carceri non solo non si soffrirebbe il sovraffollamento, ma addirittura si potrebbe immaginare una diminuzione della necessità di istituti penitenziari<sup>10</sup>”.*



10 Così ANASTASIA E CORLEONE, *ibidem*, 5.



Fig. 21 Simulazione popolazione carceraria senza detenuti tossicodipendenti



Questo il dato delle carceri.

Non conforta quello dei Tribunali in ordine ai procedimenti pendenti. Nel 2018 è ancora aumentato il numero delle persone sottoposte a procedimenti penali per violazione dell'art. 73 del D.P.R. 309/90, superando abbondantemente la soglia delle 178mila unità, come prima della condanna della Corte EDU per il sovraffollamento sistematico delle carceri italiane<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Tabella seguente *ibidem*, 35.



**Tabella 5. Persone con procedimenti penali pendenti per violazione artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12. Serie storica 2005-2018**

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

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

Ed allora si consenta il richiamo al sempre attuale Cesare Beccaria, ed al magistrale *“Il proibire una moltitudine di azioni indifferenti non è prevenire i delitti che ne possono nascere, ma egli è crearne di nuovi, egli è un definire a piacere le virtù ed il vizio che vengono predicati eterni ed immutabili<sup>12</sup>”* (Dei delitti, delle pene, 1764).

La reviviscenza di un quadro sanzionatorio per somma parte risalente ai primi anni '90 grazie all'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 32/2014 imporrebbe metodologicamente una rilettura del dibattito parlamentare di allora<sup>13</sup>: un'analisi necessaria per comprendere le valutazioni del tempo, le

<sup>12</sup> Sul tema, PUNZI, *Diritto certezza sicurezza*, Torino, 2017, 64.

<sup>13</sup> VASSALLI, *Replica nel dibattito sulla legge per la disciplina degli stupefacenti*, Roma, 1989, (reperibile anche nel resoconto della seduta del 28.11.1989 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/317902.pdf>)



conseguenti motivazioni, il possibile anacronismo nel contemporaneo. Le scelte attuate allora, in un determinato contesto storico, sociale e normativo, sono infatti improvvisamente paracadutate quasi venticinque anni dopo, in una cornice di fatto radicalmente cambiata.

È così quindi che l'Unione delle Camere Penali non può non dissentire dal contenuto del Progetto di Legge 2160 a prima firma dell'On. Molinari, nel quale si tange quella volontà di sortire rassicuranti effetti nelle determinazioni elettorali e nelle paure di una parte dei consociati, questa volta come altre ciclicamente trasposta con ingannevoli etichette rieducative<sup>14</sup> da un abile Legislatore che, a fini securitari, dipinge i tratti in norme, come *“il pittore e cacciatore paleolitico”*<sup>15</sup> il quale *“pensava che l'aver ritratto la cosa significasse possederla, pensava di aver acquisito potere sull'oggetto tramite il dipinto; credeva che l'animale della realtà soffrisse la stessa morte dell'animale dipinto”*.

Il Progetto di Legge 2160 propone condizioni peggiorative sia in termini edittali che in (conseguenti) termini di applicazione di misure coercitive: rispetto a quel dipinto di ormai trent'anni fa, appare evidente la pressoché totale inerzia del Legislatore contemporaneo<sup>16</sup>, incline a scelte repressive<sup>17</sup> come quelle proposte

---

14 BARATTA, *Sistema penale ed emarginazione sociale. Per la critica dell'ideologia del trattamento*, in *Quest. crim.*, 1976, 254.

15 Così HAUSER, *Historia social de la literatura y el arte*, Madrid, 1971, Vol. 1, 20, in più occasioni ripreso e sviluppato da ZAFFARONI, ultimo in *Dogmática Penal y Criminología Cautelar – Una introducción a la criminología cautelar con especial énfasis en la criminología mediática*, Lima, 2017, 159, e recentemente ripreso in ZAFFARONI, *Ambiente e sistema penale: a proposito di Mario Caterini, Delitos contro el medio ambiente y principios penales*, con traduzione ed adattamento in lingua italiana GALLO-LA MARCA, *Dir. Pen. Cont.*, 9 gennaio 2018.

16 Per uno sguardo d'insieme sull'*excursus* normativo, sulla giurisprudenza di Cassazione e su quella Costituzionale BAFFI F., *Sviluppi normativi, dialogo tra le Corti e oggetto materiale*



nell’A.C. 2160: si tratta di estemporanee operazioni di mero *maquillage*, lievemente più incisive sol quando Corti superiori guidano con mano ferma il pennello o suggeriscono il ritocco.

Eppure la Corte Costituzionale ha severamente manifestato la necessità e l’attuale urgenza di ricondurre la materia – e nel caso di specie un parcellizzato elemento – ad un principio di coerenza sistematica: basti pensare al “*pressante auspicio*” formulato dall’allora Redattrice ed oggi Presidente della Corte Costituzionale Marta Cartabia<sup>18</sup>: “*tenuto conto dell’elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti*”<sup>19</sup>. Circa la

---

*delle condotte incriminate*, in (a cura di) INSOLERA G. - SPANGHER – DELLA RAGIONE, *op. cit.*, 1 – 56.

- 17 FERRAJOLI, *Proibizionismo e diritto*, in *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, Milano, 1991, 134, in materia di “*uso politico del diritto penale e delle sue forti valenze simboliche quale strumento di propaganda e di promozione del consenso: cioè quale mezzo tanto inefficace rispetto al fine, proprio del diritto penale, di prevenzione delle condotte proibite, quanto efficace rispetto al fine della soddisfazione del generale sentimento di ripulsa del fenomeno tossicodipendenza attraverso la solennità della sua stigmatizzazione penale*”.
- 18 Su tutte, Corte cost., sent. 6 giugno 2017 (dep. 13 luglio 2017), n. 179, Pres. Grossi, Red. Cartabia; Corte cost., ord. 6 giugno 2017 (dep. 13 luglio 2017), n. 184, Pres. Grossi, Red. Cartabia Questa “*Corte ritiene, dunque, che la divaricazione – venutasi a creare a seguito del d.l. n. 36 del 2014, come modificato dalla legge di conversione – tra il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 dell’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e il massimo edittale della pena comminata dal comma 5 dello stesso articolo – ha raggiunto un’ampiezza tale da determinare un’anomalia sanzionatoria rimediabile con plurime opzioni legislative. Conseguentemente, «il “rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni» (sentenza n. 279 del 2013). Tenuto conto dell’elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti, non può non formularsi un pressante auspicio affinché il legislatore proceda rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell’art. 73, del d.P.R. n. 309 del 1990” con nota di BRAY, *La Corte costituzionale salva la pena minima (di 8 anni di reclusione) per il traffico di droghe ‘pesanti’ ma invia un severo monito al legislatore*, *Dir. Pen. Cont.*, 6 novembre 2017.*
- 19 GAMBERINI-G. INSOLERA, *Uno sguardo d’insieme alla nuova normativa*, in (a cura di) G. INSOLERA, *La disciplina penale*, Milano, 2008, 2.



reale portata di questi numeri, giovi ricordare come il Primo Presidente della Corte di Cassazione, all'indomani della sentenza n. 32/2014 abbia dovuto modificare le tabelle di organizzazione della Corte con un provvedimento rimasto pressoché unico, per genere e per ricadute<sup>20</sup>.

Pur innanzi a tutto ciò, nell'esaminare il Progetto di Legge 2160 pare mancare la volontà di prendere atto dei profondi mutamenti occorsi e della conseguente necessità – in più sedi espressa – di rivedere scelte che erano giustificabili in allora, anche quando non condivisibili<sup>21</sup>, ma che oggi mostrano tutti i segni del tempo trascorso<sup>22</sup>.

Quale fosse il contesto sociale in cui prendeva forma l'attuale assetto normativo è tristemente noto: estrema diffusione di *droghe pesanti*, proliferazione di gravi malattie trasmissibili mediante talune modalità di assunzione, e conseguente (rischio di) diffusione di dette patologie mediante azioni della vita quotidiana, non per forza legate all'assunzione da parte del contagiato, ma troppo sovente legate all'agire dell'assuntore.

La dimensione storica è quindi in grado di definire l'oggetto come uno dei tanti fenomeni sociali che il Legislatore si è trovato a dover disciplinare. Le scelte

---

20 Il riferimento è al decreto di “*variazione tabellare urgente a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 2014*” riguardante la settima sezione penale, a firma SANTACROCE.

21 Sul regime sanzionatorio della disciplina di settore in relazione al quadro edittale di più gravi fattispecie RUGA RIVA, *Droga e immigrazione: il diritto penale ingiusto, i suoi giudici e i suoi studiosi*, in *Crit. dir.*, 2005, 234.

22 Sul tema, un “*dato sottratto al movimento della vita intellettuale: in greco classico, ametakinetos*” preziosi gli spunti in DE ANGELIS, *Catarsi e giudizio*, Napoli, 2015, 35 – 38.



normative del momento, l'opzione di individuare l'ennesimo *nemico*<sup>23</sup>, ed i correttivi che hanno contraddistinto questi trent'anni appaiono ricadere nel purtroppo comune *leitmotiv* di una *perenne emergenza*<sup>24</sup>, talvolta persino a dispetto dei dati (su cui *infra*) provenienti da fonti di matrice istituzionale, di carattere scientifico, spesso relegate ad un ruolo men che *ancillare*.

Mentre i dati statistici dimostrano la bontà di talune scelte normative (talvolta "imposte" dalle Corti superiori<sup>25</sup>), il Progetto di Legge 2160 va in direzione contraria, e confermando la latente ambiguità della legislazione in materia<sup>26</sup>, radica il cd. *modello proibizionista*, teso a contrastare i fenomeni di produzione, commercio e traffico di sostanze stupefacenti<sup>27</sup> sul crinale della giustificazione a causa dell'adesione e della ratifica di trattati internazionali<sup>28</sup>.

Appare poi ridursi oltre i termini tollerabili quel residuo di saggezza normativa che alla figura dell'assuntore ha dedicato una diversa attenzione, differenziata rispetto alle predette categorie di produttori, commercianti e trafficanti, sebbene anche sul tema le istanze compilative della riforma del 1990 abbiano registrato

---

23 nell'accezione di cui a JAKOBS, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 97, 1985, 751 e ss.

24 Così MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1995, 4 e ss.

25 Per una analisi approfondita sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia, INSOLERA P., *Reati in materia di stupefacenti e dialogo tra le Corti*, in (a cura di) INSOLERA G. - SPANGHER - DELLA RAGIONE, *op. cit.*, 89 - 140.

26 In un contesto nel quale, come richiama ARNAO, *La siringa nell'urna*, Il Manifesto, 16 giugno 1989 "La gente che ha problemi veniva riconcettualizzata come gente che crea problemi; il controllo sociale rimpiazzava l'assistenza sociale come principio della politica statale".

27 Sul rapporto tra minaccia legale mediante creazione di fattispecie e sanzione penale conseguente al giudizio, PAVARINI, *Lo scopo della pena*, in G. INSOLERA-N. MAZZACUVA-PAVARINI-M. ZANOTTI, *Introduzione al sistema penale*, I, Torino, 2006, 351.

28 Sul tema, BELTRANI, *Il contrasto al traffico di stupefacenti: tecniche investigative e problemi applicativi*. Consiglio Superiore della Magistratura - Corso n. 3403 - Roma, 30 novembre - 2 dicembre 2009, 1-5.



nette contrapposizioni<sup>29</sup>. A differenza di tale novero di autori, anche nella normativa ad oggi in vigore, l'assuntore indossa le vesti del disadattato sociale, cui viene offerta l'opzione<sup>30</sup> di un intervento terapeutico – riabilitativo, anche in luogo della sanzione penale.

Concludendo questa premessa di merito, l'Unione delle Camere Penali rappresenta a codesta Commissione che – forse - meriterebbero riflessioni approfondite sui dati emergenti dallo *European Drug Report – Trends and Developments 2019* ad opera dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA), Agenzia UE nata nel 1995.

In tema di consumo di droghe leggere, anche nella sua edizione del 2018, la qualificata pubblicazione esplicita, ad esempio, il dato relativo al Portogallo, che da ormai quindici anni ha adottato in materia efficienti politiche (antitetiche a quelle italiane): in tale contesto normativo, gli indici di consumo nell'arco della vita risultano pari a meno della metà della media UE e pari ad un terzo del consumo in Italia; inoltre, gli indici di consumo nei precedenti dodici mesi risultano pari a poco più della metà della media UE, e pari a poco più di un terzo del consumo in Italia. Non dovrebbe quindi destare meraviglia, ma bensì interesse, un gesto come lo *statement* del Presidente dell'*International Narcotics Control Board* (INCB) delle Nazioni Unite, Mr. Werner Sipp, con il quale in sede istituzionale si è pubblicamente plaudito al cd. *modello portoghese*, oggetto ormai di interesse ed apprezzamento da entrambe le sponde dell'Oceano Atlantico.

---

29 POLLICE, intervento nel dibattito sulla legge per la disciplina degli stupefacenti, Senato della Repubblica, resoconto della seduta dell'assemblea del 28.11.1989, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/317903.pdf>.

30 Sulla problematica declinazione dei presupposti e dei confini EUSEBI, *L'assunzione di stupefacenti non è un diritto, ma il tossicodipendente non è un nemico*, *Leg. pen.*, 2007, 483.



Del pari appare meritevole di interesse, tanto per il Legislatore quanto per il comune operatore del diritto – e perché no, per il comune cittadino –, il lungo procedimento di formazione del Bill-C45<sup>31</sup> (meglio conosciuto in Canada come *Cannabis Act*). Il Legislatore canadese, che ha portato pressoché a conclusione il lungo iter normativo per la modifica della attuale legislazione in materia<sup>32</sup>, al fine di addivenire ad una effettiva legalizzazione della cannabis<sup>33</sup>, lungo il percorso ha approfonditamente dibattuto circa il principale ostacolo presente nei paesi extra-UE<sup>34</sup>, ovvero il rispetto del regime pattizio scaturente dall'adesione (e dalla ratifica) alla *Single Convention on Narcotic Drugs* del 1961, alla *Convention on Psychotropic Drugs* del 1971, alla *United Nations Convention against Illicit*

---

31 <http://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?billId=8886269>

32 Sul tema, MACKAY-PHILIPS, *The Legal Regulation of Marijuana in Canada and Selected Other Countries*, Library of Parliament, Ottawa, Canada, 2016.

33 Questi gli obiettivi esplicitati nel testo definitivo che ha ricevuto il *Royal Assent* il 21 giugno 2018 e che recita al punto n. 7 “*The purpose of this Act is to protect public health and public safety and, in particular, to*

(a) *protect the health of young persons by restricting their access to cannabis;*

(b) *protect young persons and others from inducements to use cannabis;*

(c) *provide for the licit production of cannabis to reduce illicit activities in relation to cannabis;*

(d) *deter illicit activities in relation to cannabis through appropriate sanctions and enforcement measures;*

(e) *reduce the burden on the criminal justice system in relation to cannabis;*

(f) *provide access to a quality-controlled supply of cannabis; and*

(g) *enhance public awareness of the health risks associated with cannabis use”.*

<http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-45/royal-assent>

34 Nei quali, come noto, l'ostacolo a politiche legalizzatrici e liberalizzatrici è rappresentato dai limiti imposti dalla decisione quadro 2004/757/GAI, oltre che da adesione e ratifica alle sopracitate Convenzioni UN. Per un esaustivo inquadramento della problematica, MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni fra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, 90 ss.; BERNARDI, *L'uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004, 37 ss.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, n. 3/2010, 1146 ss., nonché sulla “limitazione del diritto di non punire”, sulla “compressione della discrezionalità politico-criminale” del Legislatore domestico, MANES-L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 1/2014, p. 222 sgg.



*Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* del 1988. Appare evidente infatti come un'opzione politica come quella canadese vada, quantomeno apparentemente, in aperto contrasto rispetto al principio *pacta sunt servanda*, come peraltro ribadito dal portavoce dello *United Nations Office for Drugs and Crime*, che ha recentemente stigmatizzato l'approvazione del *Cannabis Act* canadese, in maniera e con toni sovrapponibili alle reprimende indirizzate in occasione delle esperienze legalizzatrici in Uruguay e Bolivia.

Ciò che di nuovo appare all'orizzonte è l'aumento degli Stati che in occasione della annuale riunione della *Commission on Narcotic Drugs* manifestano il loro distacco dalle politiche rigidamente proibizioniste, figlie della cd. *war on drugs*. L'elaborato finale<sup>35</sup> prodotto in questa occasione appare subire questa presenza di blocchi contrapposti. La struttura di base non muta rispetto agli output degli anni precedenti, ma nel testo si fa esplicito richiamo all'Agenda ONU 2030 che invita a fondare le politiche concernenti le droghe sul rispetto dei diritti umani e sullo sviluppo sostenibile. Di estremo rilievo appare poi il principio della flessibilità delle convenzioni che permette agli Stati aderenti di adottare politiche innovative senza vincolarli all'impianto repressivo delle stesse.

Appare quindi questa una delle sedi più adeguate per sensibilizzare il Governo che purtroppo in tale ultima occasione non ha inviato alcun rappresentante alla *Commission on Narcotic Drugs*. Ad intervenire a nome del nostro Paese è stato solo il Rappresentante Permanente dell'Italia presso le Organizzazioni Internazionali a Vienna. Una figura tecnica, di matrice diplomatica, che ha pienamente appoggiato la linea europea, indicando il documento finale della

---

<sup>35</sup> [https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/62\\_Session\\_2019/session-62-of-the-commission-on-narcotic-drugs.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/62_Session_2019/session-62-of-the-commission-on-narcotic-drugs.html)



*United Nations General Assembly Special Session on Drugs 2019* come una “*pietra miliare nella politica internazionale sulle droghe*”, ribadendo come l’Italia consideri “*il trattamento per la tossicodipendenza come un diritto di ciascun individuo*”, auspicando un coinvolgimento della società tutta, incluse le organizzazioni non-governative e sostenendo la promozione di risposte proporzionate alla gravità dei reati di droga.

In relazione all’AC 2160, anche alla luce di tale quadro d’insieme, l’Unione delle Camere Penali non può non sottolineare come nei suoi contenuti di cui all’art. 2 essa appaia *prima facie* palesemente in contrasto con il dettato della Decisione Quadro 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea L 335/11 (11.11.2004) e riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti.

All’Articolo 4 – (Sanzioni) infatti si legge:

*1. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui agli articoli 2 e 3<sup>36</sup> siano soggetti a pene detentive effettive, proporzionate e dissuasive.*

**36 Decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004**

**Articolo 2 - Reati connessi al traffico illecito di stupefacenti e di precursori**

1. Ciascuno Stato membro provvede affinché siano punite le seguenti condotte intenzionali allorché non autorizzate:
  - a) la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, l'offerta, la commercializzazione, la distribuzione, la vendita, la consegna a qualsiasi condizione, la mediazione, la spedizione, la spedizione in transito, il trasporto, l'importazione o l'esportazione di stupefacenti;
  - b) la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca o della pianta della cannabis;
  - c) la detenzione o l'acquisto di stupefacenti allo scopo di porre in essere una delle attività di cui alla lettera a);
  - d) la fabbricazione, il trasporto, la distribuzione di precursori, quando la persona che compie tali atti sia a conoscenza del fatto che essi saranno utilizzati per la produzione o la fabbricazione illecite di stupefacenti.



*Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'articolo 2 siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni.*

*2. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere a), b) e c), siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 5 e 10 anni in presenza di ciascuna delle seguenti circostanze: a) il reato implica grandi quantitativi di stupefacenti; b) il reato implica la fornitura degli stupefacenti più dannosi per la salute, oppure ha determinato gravi danni alla salute di più persone.*

Orbene, non appare un fuor d'opera richiamare ancora una volta le parole dell'ora Presidente Cartabia quando nella veste di Redattrice della sentenza del 6 giugno 2017 (dep. 13 luglio 2017), n. 179 della Corte Costituzionale scrisse al par. 4.4:

*“sulle disposizioni sanzionatorie sono divenuti più frequenti, con una serie di decisioni ispirate a una sempre maggiore garanzia della libertà personale e dei principi costituzionali che delineano «il volto costituzionale del sistema penale» (secondo l'espressione coniata nella sentenza n. 50 del 1980). Sul fertile terreno dei principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost., che esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale, si è innestato il principio di proporzionalità della pena, conosciuto in molti ordinamenti europei, e codificato anche nell'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richiamata anche dai giudici rimettenti nel presente giudizio. Radicato nell'art. 3 Cost. e nei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui costituisce una delle possibili declinazioni, il principio di proporzionalità della pena è altresì presupposto dall'art. 27 Cost., come ha sottolineato questa Corte sin dalla sentenza n. 313 del 1990. In tale pronuncia, la Corte ha osservato che la finalità rieducativa, a cui la pena deve tendere «da quando nasce, nell'astratta*

---

2. Sono escluse dal campo di applicazione della presente decisione quadro le condotte descritte al paragrafo 1, se tenute dai loro autori soltanto ai fini del loro consumo personale quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali.

**Articolo 3 - Istigazione, complicità e tentativo**

1. Ciascuno Stato membro provvede affinché siano qualificati come reato l'istigazione, la complicità o il tentativo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 2.
2. Uno Stato membro può prevedere che esulino dalla responsabilità penale il tentativo di offerta o di preparazione di stupefacenti di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), nonché il tentativo di detenzione di stupefacenti di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c).



*previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue», è un principio che «seppure variamente profilato, è ormai da tempo diventato patrimonio della cultura giuridica europea, particolarmente per il suo collegamento con il “principio di proporzione” fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall’altra» (sentenza n. 313 del 1990)”.*

Appare inoltre di interesse un ulteriore richiamo al par. 7 della citata sentenza:

*“Benché nelle due disposizioni le condotte siano descritte in termini analoghi e l’oggetto materiale sia parzialmente sovrapponibile, nondimeno merita di essere rimarcato che il fatto di non lieve entità di cui al comma 1 del citato art. 73 riguarda le sole droghe “pesanti”, mentre il fatto di lieve entità di cui al comma 5 dello stesso art. 73 si caratterizza per l’indistinzione tra i diversi tipi di droghe. Vero è che le rilevate differenze tra i due reati non giustificano salti sanzionatori di entità così rilevante come quello attualmente presente nei diversi commi dell’art. 73. Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dai rimettenti, a tale incongruenza può porsi rimedio attraverso una pluralità di soluzioni tutte costituzionalmente legittime. Sicché, la determinazione del minimo edittale per il fatto non lieve ex art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, in misura pari al massimo edittale del fatto lieve ex art. 73, comma 5, dello stesso decreto, non costituisce l’unica soluzione in armonia con la Costituzione.*

*Né può ritenersi imposto, dal punto di vista costituzionale, che a continuità dell’offesa debba necessariamente corrispondere una continuità della risposta sanzionatoria. In particolare, deve rilevarsi che la tenuità o la levità del fatto possono essere (e sono) prese in considerazione dal legislatore a diverso titolo e con effetti che possono determinare “spazi di discrezionalità discontinua” nel trattamento sanzionatorio. Più precisamente simile discontinuità può corrispondere a una ragionevole esigenza di politica criminale volta a esprimere, attraverso un più mite trattamento sanzionatorio, una maggiore tolleranza verso i comportamenti meno lesivi e, viceversa, manifestare una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose, nei confronti di condotte particolarmente lesive.*

*8.– Questa Corte ritiene, dunque, che la divaricazione – venutasi a creare a seguito del d.l. n. 36 del 2014, come modificato dalla legge di conversione – tra il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 dell’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e il massimo edittale della pena comminata dal comma 5 dello stesso articolo – ha raggiunto un’ampiezza tale da determinare un’anomalia sanzionatoria rimediabile con plurime opzioni legislative. Conseguentemente, «il “rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del*



2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni» (sentenza n. 279 del 2013).

Le disposizioni contenute nell'Atto Camera 2160 sono pertanto in aperto contrasto con l'orientamento della Corte Costituzionale sopra riportato. Anche nella sentenza n. 40/2019, redattrice Cartabia, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del D.P.R. n. 309/1990 nella parte in cui prevede la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni, vi sono due punti che appare opportuno richiamare.

Al paragrafo 4.3 della sentenza n. 40/2019 si legge:

*“D'altra parte, l'intervento di questa Corte non è ulteriormente differibile, posto che è rimasto inascoltato il pressante invito rivolto al legislatore affinché procedesse «rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990», anche in considerazione «dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti» (sentenza n. 179 del 2017).*

*Da ultimo, ma non per importanza, deve aggiungersi che la questione in esame attiene a diritti fondamentali, che non tollerano ulteriori compromissioni, ragion per cui reiterate sono state le richieste di intervento rivolte a questa Corte dai giudici di merito e di legittimità”.*

E al paragrafo 5.2:

*“Anche se il costante orientamento della Corte di cassazione è nel senso che la fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, può essere riconosciuta solo nella ipotesi di minima offensività penale della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (ex multis, da ultimo, Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 24 gennaio-12 febbraio 2019, n. 6621; Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 20 dicembre 2018-24 gennaio 2019, n. 3350; Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 13 dicembre 2018-18 gennaio 2019, n. 2312),*



*indubabilmente molti casi si collocano in una “zona grigia”, al confine fra le due fattispecie di reato, il che rende non giustificabile l’ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio, evidentemente sproporzionato sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari al doppio del massimo edittale del fatto lieve. L’ampiezza del divario sanzionatorio condiziona inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito deve compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto (ritenuta doverosa da Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 settembre-9 novembre 2018, n. 51063), con il rischio di dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte.*

*Ne deriva la violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all’art. 27 Cost.*

*Infatti, come questa Corte ha chiaramente affermato ancora di recente nella sentenza n. 222 del 2018, allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (ex multis, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l’essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l’espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere”.*

Si può quindi osservare che il Progetto di Legge 2160 giunge a **sestuplicare la pena detentiva minima** (da sei mesi a tre anni) ed **aumentare della metà la pena detentiva massima** (da quattro a sei anni) di cui all’art. 73 co. 5 D.P.R. n. 309/1990, in ciò incorrendo in un errore metodologico su cui la Corte



Costituzionale con la sentenza n. 179/2017 (par. 4.3) in un caso analogo ha già, *expressis verbis*, sottolineato di poter intervenire:

*“Nel rispetto dei limiti dei poteri che le sono propri, la Corte ha ritenuto di poter incidere sulla misura della pena solo rintracciando all’interno dell’ordinamento vigente una adeguata disposizione sanzionatoria sostitutiva di quella dichiarata costituzionalmente illegittima (in tema, v. sentenza n. 22 del 2007), in modo da non lasciare vuoti legislativi e da rispettare, al contempo, la riserva di legge ex art. 25 Cost.: in talune occasioni, [...] ha fatto riferimento alla pena prevista dal legislatore per la fattispecie di reato rispetto alla quale è stata ravvisata una illegittima diversificazione (ad esempio nelle sentenze n. 78 del 1997 e n. 409 del 1989 in materia, rispettivamente, di violazioni di norme sul commercio di medicinali e di rifiuto del servizio militare); infine, in ipotesi invero eccezionali, ha ritenuto applicabile la pena minima prevista dalle disposizioni generali del codice penale, quando tale minimo non determinasse a sua volta irragionevolezze o eccessive dilatazioni degli intervalli edittali in modo tale da mantenere margini adeguati alla discrezionalità del giudice (ad esempio, nella già citata sentenza n. 341 del 1994 in materia di oltraggio)”.*

Ciò perché, aggiunge la Corte al paragrafo 4.2 della sentenza n. 179/2017:

*“Cardine della cornice costituzionale di riferimento è il principio di legalità sancito all’art. 25 Cost., per cui le scelte sulla misura della pena sono affidate alla discrezionalità politica del legislatore. Detta discrezionalità, tuttavia, non può essere assoluta, dovendosi misurare con altri principi costituzionali, tra cui il fondamentale principio di eguaglianza contenuto all’art. 3 Cost., che esige un diritto penale non arbitrario, non irragionevole e non sproporzionato, nonché i principi di cui all’art. 27 Cost., per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. La traiettoria della giurisprudenza costituzionale in materia di pena, pertanto, si dispiega tra due poli, in costante tensione fra loro: da un lato, il dovuto riguardo alle scelte politiche, quale componente necessaria del principio di legalità; dall’altro, la indefettibile tutela degli ulteriori principi e diritti costituzionali, a cui deve conformarsi anche il legislatore della punizione. Preservare l’armonia tra i due livelli di legalità – ordinaria e costituzionale – è compito del giudice delle leggi in ogni settore dell’ordinamento e nei confronti di qualsiasi illegittimo esercizio del potere legislativo.*

*4.2.– La giurisprudenza di questa Corte ha sempre avuto cura di salvaguardare gli spazi spettanti alle valutazioni di politica criminale del legislatore relative*



*alla congruenza fra i reati e le pene (ex multis, sentenze n. 167 del 1982, n. 22 del 1971 e n. 109 del 1968), riservandosi di intervenire solo a fronte di determinazioni palesemente arbitrarie di quest'ultimo, cioè in caso di sperequazioni punitive di tale gravità da risultare radicalmente ingiustificate (ex plurimis, sentenze n. 282 del 2010, n. 22 del 2007, n. 325 del 2005 e n. 364 del 2004), anche alla luce dei canoni di razionalità (sentenza n. 218 del 1974) e di ragionevolezza (sentenza n. 22 del 2007). Non sono mancati neppure in passato significativi interventi di questa Corte volti a censurare scelte sanzionatorie manifestamente irragionevoli e arbitrarie. Così sono state dichiarate illegittime: disposizioni di legge che comportavano una ingiustificata parificazione sanzionatoria (ad esempio con le sentenze n. 176 del 1976 e n. 218 del 1974 in materia di caccia), specie quando tale parificazione si era tradotta in un inammissibile stravolgimento dei valori messi in gioco (sentenza n. 26 del 1979 in materia di reati militari); ovvero norme che determinavano una ingiustificata discriminazione, assoggettando a sanzioni diverse fattispecie assimilabili per l'identità del bene protetto (sentenza n. 409 del 1989 in punto di sanzioni per il rifiuto del servizio militare); o ancora norme caratterizzate da eccessiva ampiezza della cornice edittale della pena, tali da non porre sufficienti limiti alla discrezionalità del giudice in fase di irrogazione della stessa, in violazione del principio di legalità (sentenza n. 299 del 1992 in ordine al reato militare di violata consegna). Tra gli interventi più incisivi della Corte in materia di misura della pena, è da richiamare la sentenza n. 341 del 1994, avente ad oggetto le sanzioni previste per il reato di oltraggio, in cui la Corte ha giudicato illegittimo il minimo edittale, in quanto sproporzionato rispetto all'offensività della complessiva gamma dei fatti sussumibili nella fattispecie astratta”.*

In somma sintesi, appaiono suscettibili di giustiziabilità e sindacato della Corte Costituzionale le opzioni compilative di cui all'art. 2 del Progetto di Legge 2160, quantomeno per violazione dell'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza-uguaglianza, dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione una volta novellata non rispetterebbe il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, quale desumibile dal rango del bene giuridico tutelato, dalle modalità di aggressione e dall'intensità della colpevolezza, con pene disumane o degradanti. Vi è poi da aggiungere che si prospetterebbe altresì la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in



riferimento all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce il principio di proporzionalità della pena, in quanto la previsione di periodi di reclusione superiori in misura abnorme alle soglie minime stabilite dalla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004, n. 2004/757/GAI (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti) e si determinerebbe una violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione.

Ciò peraltro nonostante il “*cardine della cornice costituzionale di riferimento*” rappresentato dal principio di legalità sancito all'art. 25 Cost., per cui le scelte sulla misura della pena sono affidate alla discrezionalità politica del legislatore. Ricorda infatti la Corte nella sopramenzionata sentenza n. 179/2017 (par. 4.1) come

*“detta discrezionalità, tuttavia, non può essere assoluta, dovendosi misurare con altri principi costituzionali, tra cui il fondamentale principio di eguaglianza contenuto all'art. 3 Cost., che esige un diritto penale non arbitrario, non irragionevole e non sproporzionato, nonché i principi di cui all'art. 27 Cost., per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. La traiettoria della giurisprudenza costituzionale in materia di pena, pertanto, si dispiega tra due poli, in costante tensione fra loro: da un lato, il dovuto riguardo alle scelte politiche, quale componente necessaria del principio di legalità; dall'altro, la indefettibile tutela degli ulteriori principi e diritti costituzionali, a cui deve conformarsi anche il legislatore della punizione. Preservare l'armonia tra i due livelli di legalità – ordinaria e costituzionale – è compito del giudice delle leggi in ogni settore dell'ordinamento e nei confronti di qualsiasi illegittimo esercizio del potere legislativo.*

*4.2.– La giurisprudenza di questa Corte ha sempre avuto cura di salvaguardare gli spazi spettanti alle valutazioni di politica criminale del legislatore relative alla congruenza fra i reati e le pene (ex multis, [sentenze n. 167 del 1982](#), [n. 22 del 1971](#) e [n. 109 del 1968](#)), riservandosi di intervenire solo*



*a fronte di determinazioni palesemente arbitrarie di quest'ultimo, cioè in caso di sperequazioni punitive di tale gravità da risultare radicalmente ingiustificate (ex plurimis, [sentenze n. 282 del 2010](#), [n. 22 del 2007](#), [n. 325 del 2005](#) e [n. 364 del 2004](#)), anche alla luce dei canoni di razionalità ([sentenza n. 218 del 1974](#)) e di ragionevolezza ([sentenza n. 22 del 2007](#)). Non sono mancati neppure in passato significativi interventi di questa Corte volti a censurare scelte sanzionatorie manifestamente irragionevoli e arbitrarie.*

Da ultimo va quindi rimarcato che **il principio di proporzionalità della pena è espressamente enunciato dall'articolo 49 § 3 della CDFUE**, dal quale deriva il divieto per lo Stato italiano di applicare pene sproporzionate, quanto meno nell'ambito di applicazione del diritto UE. Come ricorda la Corte di giustizia già nella sentenza *Åkerberg Fransson*, infatti,

*“L'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione”.*

Ebbene, la materia degli stupefacenti rientra senz'altro nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, come dimostra la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, che fissa i parametri minimi relativi agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili.

L'articolo 49 § 3 della Carta può ritenersi direttamente applicabile nell'ordinamento di uno Stato membro, in quanto disposizione di diritto primario dell'Unione, e quindi non vi sarebbe la necessità di adire la Corte costituzionale. In conseguenza, qualsiasi giudice comune potrebbe dichiarare l'inapplicabilità nel relativo caso concreto della pena minima di 3 anni di



reclusione<sup>37</sup> prevista dalla novella per il comma 5 dell'art. 73 D.P.R. n. 309/1990.

In conclusione il Progetto di Legge 2160 appare essere affetto da tutte quelle peculiarità (e dai vizi) che hanno contraddistinto il fallimento della politica repressiva nella gestione del fenomeno, a partire dal problema – in termini sistematici – dell'individuazione del bene giuridico tutelato.

L'evoluzione della disciplina di settore dalla novella del 1923 sino al D.P.R. n. 309/1990, spiega la genesi di quei problemi di fondo che si proiettano senza soluzione di continuità sull'oggetto dell'analisi, anche in occasione di questo Progetto. Nel tempo infatti le contrapposizioni assiologiche si riverberano ciclicamente sui parametri di coerenza e ragionevolezza delle opzioni normative adottate. Il contenuto legislativo e lo strumento adottato appaiono sovente alla mercé del quadro politico di riferimento. Su tali basi, il difficile equilibrio nella scelta del grado di tutela accordabile ai diversi beni giuridici vede spostarsi in plurime direzioni, e con diversi assetti, persino le differenti accezioni di taluni beni, alcuni dei quali definibili come “di inafferrabile astrattezza”<sup>38</sup> e “vaghi”<sup>39</sup>: il bene-salute, in quella individuale e in quella

---

<sup>37</sup> Per un esaustivo inquadramento della problematica, MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni fra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, 90 ss.; BERNARDI, *L'uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004, 37 ss.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, n. 3/2010, 1146 ss., nonché sulla “limitazione del diritto di non punire”, sulla “compressione della discrezionalità politico-criminale” del Legislatore domestico, MANES-L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 1/2014, p. 222 ss.

<sup>38</sup> Sui beni giuridici di “inafferrabile astrattezza” ROXIN, *Was darf der Staat unter Strafe stellen? Zur Legitimation der Strafdrohungen*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di DOLCINI-PALIERO, I, Milano, 2006, 715, nonché M. ROMANO, *La legittimazione delle norme penali: ancora su limiti e validità della teoria del bene giuridico*, in *Criminalia 2011*, Pisa, 2012, 34-45.



collettiva<sup>40</sup>; l'ordine pubblico<sup>41</sup> in prospettiva internazionale nonché interna, anche nell'accezione di sicurezza pubblica, senza tralasciare l'economia pubblica<sup>42</sup>, con quel che ne consegue in relazione all'anticipazione della soglia di punibilità, quantomeno per talune fattispecie<sup>43</sup>.

Tutto ciò si mostra in termini espliciti nella relazione al Progetto di Legge 2160 laddove si legge:

*Tali reati, infatti, stanno assumendo dimensioni e caratteristiche sempre più preoccupanti ed endemiche nel nostro Paese. Per quanto concerne l'attività repressiva, una percentuale superiore alla metà dei casi è fatta rientrare nell'ambito delle condotte lievi relative alla fattispecie incriminatrice ordinaria prevista dall'articolo 73 del 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.*

*La presente proposta di legge intende porre un freno al dilagare di tali reati prevedendo, da un lato, che sia possibile procedere all'arresto in flagranza e, da un altro lato, che siano aumentate le pene edittali e non sia previsto un trattamento di favore qualora i reati in oggetto siano commessi da una persona tossicodipendente, intervenendo, quindi, seppure in maniera indiretta, anche sull'applicazione delle misure cautelari personali.*“

39 Sui beni giuridici “vaghi” e sul relativo rapporto con il principio di offensività, MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, 74 ss.

40 SGUBBI, *Il bene giuridico e la legge di riforma in materia di stupefacenti*, in BRICOLA-G. INSOLERA, *op. cit.*, 65, sulla critica all'impostazione paternalistica contenuta nel poi abrogato art. 72 D.P.R. 309/1990, che espande il diritto alla salute in una dimensione superindividuale, di cui il singolo è portatore, nell'interesse dell'intera collettività.

41 C. FIORE, voce “*Ordine pubblico*”, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano 1982, 1084.

42 LICATA, in AA.VV., LICATA-RECCHIONE-RUSSO, *Gli stupefacenti: disciplina ed interpretazione*, Torino, 2015, 4.

43 MARESCA, *L'uso personale di stupefacenti e le aporie nel sistema penale*, in *Dir. pen. cont.*, 12 dicembre 2014, 13.



Orbene, a chiunque abbia conosciuto e conosca per via diretta il fenomeno, tanto nella sua estrinsecazione giudiziaria quanto in quella carceraria<sup>44</sup>, è evidente, indipendentemente dal sostrato ideologico, che il sistema penale non è in grado di reggere una simile novella, che per numeri e campo di applicazione si rivelerebbe deleteria, e non sortirebbe alcuno degli effetti che si prefigge di raggiungere.

Volendo ridurre il pensiero ai soli tossicodipendenti, poco inclini ad uscire da detta dipendenza, si pensi soltanto all'effetto di saturazione delle udienze di convalida, di quelle "direttissime", degli istituti di pena che in poco tempo si riempirebbero di neo-recidivi (i quali velocemente si ritroverebbero con recidive specifiche, reiterate, infraquinquennali), con perdita dei benefici di cui alla sospensione condizionale della pena e/o con cumuli di pena in grado di aprir loro le porte delle carceri per fatti di risibile offensività. Per l'ennesima volta saremmo di fronte alla preda dipinta dal cacciatore del paleolitico, che legiferando rassicura per qualche giorno coloro i quali leggono la notizia dell'entrata in vigore, ma nel

---

44 FOA', *Che ci faccio io qui. Quando giudicato è un cittadino tossicodipendente. Una guida chiara per operatori della giustizia, della sicurezza e della cura*, Milano, 1999. Lo psicoterapeuta Dario Foà, prematuramente scomparso, a metà degli anni '90, nella sua funzione di Direttore del servizio dipendenze della Asl di Milano si adoperava (insieme all'avvocato Vito Malcangi, alla giudice Nicoletta Gandus ed al magistrato di sorveglianza Francesco Maisto) per la creazione del "Sert Tribunale", primo presidio creato nel 1995 e dedicato alle dipendenze dentro un Palazzo di Giustizia. Seguono poi presidi a Padova, Roma, Catania, Reggio Calabria, chiusi per mancanza di fondi alla fine della sperimentazione, nonché Genova.

I dati al 30 aprile 2019 riportano che il Sert Tribunale ogni anno intercetta circa 600 tossicodipendenti o consumatori con problemi giudiziari. Secondo quanto previsto agli articoli 89 e sgg. del D.P.R. 309/1990 che prevedono alternative terapeutiche alla carcerazione, per persone con problemi di dipendenza appena arrestate o condannate. Della cifra totale di 600 soggetti, una forbice fra i 200 e i 250 ottiene la detenzione domiciliare e frequenta il Sert della zona di residenza o detenzione domiciliare. Per una analisi più datata ma maggiormente esaustiva SCOPELLITI, Responsabile Sert T Tribunale di Milano, *Interventi di cura su detenuti con problemi di dipendenza patologica da sostanze e alcol: applicazione della D.P.R. 309/90 art. 89 e art.94* <http://www.icrios.unibocconi.eu/wps/wcm/connect/ac6645b1-4250-4381-bb31-01fbb8640b95/Scopelliti+Bocconi+maggio+2018.pdf>



contempo satura carceri e ruoli di udienza, senza intervenire nell'unica area di azione possibile, che è ben precedente e ben lontana dal rimedio della legge penale.

Deleterio appare il proposito di eliminazione, della dicitura di cui alla lett. h) dell'art. 380 c.p.p. "salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo", con la quale l'articolo 1 modifica l'art. 380 del codice di procedura penale, al fine di prevedere l'arresto obbligatorio di chiunque sia colto in flagranza del delitto di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, anche quando i fatti appaiano di lieve entità.

Deleterio appare altresì il proposito di abrogazione del comma 5-bis, che consente al giudice, in caso di condanna per un fatto di lieve entità (ai sensi del comma 5), di applicare al tossicodipendente o all'assuntore di stupefacenti, in luogo della pena detentiva, il lavoro di pubblica utilità, nonché del comma 5-ter, introdotto dal decreto-legge n. 78 del 2013, che consente al condannato tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità anche in caso di condanna per un reato diverso da quelli di lieve entità previsti dal comma 5, purché commesso per una sola volta.

Basta osservare i dati che seguono per comprendere la straordinaria ricaduta che provocherebbero le disposizioni di cui al paragrafo che precede.



Riporta infatti il libro bianco<sup>45</sup> come sia

*“Interessante il dato riguardante i lavori di pubblica utilità [...]: quelli sopravvenuti nel 2018 sono stati 9.512, ma di essi 9.008 sono stati comminati per violazione del codice della strada, soltanto 504 per violazione della legge sugli stupefacenti. Il lavoro di pubblica utilità resta dunque ancora marginale come sanzione penale della disciplina sugli stupefacenti rispetto all’applicazione che se ne fa per reati in violazione del codice della strada. Il rapporto è addirittura di quasi 18 a 1”.*

Tabella 9. Lavori di pubblica eseguiti nel corso del 2017, distinte per causa, e loro durata media.

Lavoro di Pubblica Utilità	Eseguite nell'anno 2017	Durata media misura in giorni
Lavoro di Pubblica Utilità Violazione legge sugli stupefacenti	891	202
Lavoro di Pubblica Utilità Violazione codice della strada	14.940	234
Totale	15.831	

Appare evidente come i complessivi dati sulle misure alternative al carcere dovrebbero portare il Legislatore ad andare in direzione opposta a quella appena delineata dall’A.C. 2160, favorendo il lavoro di pubblica utilità, come avvenuto per le violazioni del Codice della Strada. In tale direzione depongono i dati riportati *in subiecta materia* dal Libro Bianco<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Ancora *Libro bianco sulle droghe*, 37.

<sup>46</sup> *Ibidem*, 34 (con riduzione dell’arco temporale dal 2011 al 2018 in luogo dell’originale dato dal 2006 al 2018).



Tabella 7. Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12 (2006-2018).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Affidati in prova dallo stato di libertà	4.499	4.398	5.123	5.819	6.165	6.679	7.676	9.146
Affidati dallo stato di detenzione	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561	2.719	3.171	3.671
Affidati in misura provvisoria				224	278	379	496	401
Affidati tossico/ alcooldipendenti dallo stato di libertà	920	966	983	994	1.009	970	894	1.002
Affidati tossico/ alcooldipendenti dallo stato di detenzione	1.817	1.811	1.918	1.902	1.618	1.519	1.661	1.862
Affidati tossico/ alcooldipendenti in misura provvisoria	322	373	427	363	426	502	591	490
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà	2	-	2	6	3	4	2	3
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione	44	36	51	31	36	39	44	33
<b>Totale affidamenti in prova</b>	<b>9.952</b>	<b>9.989</b>	<b>11.109</b>	<b>12.011</b>	<b>12.096</b>	<b>12.811</b>	<b>14.535</b>	<b>16.608</b>
<b>Totale semiliberi</b>	<b>916</b>	<b>858</b>	<b>845</b>	<b>745</b>	<b>698</b>	<b>756</b>	<b>850</b>	<b>867</b>
<b>Totale detenuti al domicilio</b>	<b>8.371</b>	<b>9.139</b>	<b>10.173</b>	<b>9.453</b>	<b>9.491</b>	<b>9.857</b>	<b>10.487</b>	<b>10.552</b>
<b>TOTALE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE</b>	<b>19.599</b>	<b>19.986</b>	<b>22.127</b>	<b>22.209</b>	<b>22.285</b>	<b>23.424</b>	<b>25.872</b>	<b>28.027*</b>

Fonte: Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna.

\*A questi vanno aggiunti 4 condannati militari, non presenti in tabella. Il totale ammonta quindi a 28.031.

Nel complesso, il tenore dell'A.C. 2160 comporterebbe una ulteriore dilatazione dell'area del penalmente rilevante, con evidenti ricadute sul carico giudiziario e su quello carcerario, **senza peraltro che la norma abbia indicato** – ciò avviene quasi sempre quando si legifera in materia penale – **come giustificare la clausola di invarianza finanziaria e senza al contempo indicare le relative coperture.** È



infatti evidente che l'aumento di "gettito" scaturente dall'innalzamento della pena pecuniaria previsto dal Progetto di Legge non coprirebbe i costi che il sistema si troverebbe a dover sopportare in caso di approvazione del presente Progetto. Noti a tutti sono i rilevanti numeri relativi alla diffusione del fenomeno di cui alla "lieve entità", ed altrettanto noti sono i risibili numeri relativi alla potenzialità contributivo-riparatoria dei condannati in relazione alle spese di giustizia ed alle spese di mantenimento in carcere.

Sebbene suscettibile della stessa critica in ordine al metodo mosso al Progetto di Legge 2160, l'A.C. 2307 a primo firmatario Magi, mostra ad opinione dell'Unione Camere Penali un approccio notevolmente più compatibile con i moniti provenienti dalle Corti Superiori, e con i dati pervenuti dagli studi e dall'analisi comparativistica del fenomeno.

Ad una deflazione appare improntato il Progetto di Legge 2307 laddove propone una riduzione delle pene per le condotte relative a fatti "di lieve entità", differenziando i fatti di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 73 D.P.R. n. 309/1990 da quelli di cui al comma 4 della medesima disposizione.

La riduzione della cornice edittale

- nel primo caso da un minimo di sei mesi ad un minimo di tre mesi e da un massimo di quattro anni ad un massimo di due anni
- nel secondo caso da un minimo di sei mesi ad un minimo di un mese e da un massimo di quattro anni ad un massimo di un anno

appare muoversi verso una più moderna concezione dell'illecito, e prende atto del fallimento di quel rigido impianto repressivo sanzionatorio che ispira il testo



unico (e le sue modifiche nel tempo), che nonostante tali peculiarità (o forse proprio a causa di esse) non ha impedito l'aumento della circolazione di sostanze stupefacenti e continua a essere il principale veicolo di ingresso nel sistema giudiziario e nelle carceri, come sottolineano correttamente i firmatari del Progetto di Legge.

In astratto però sussiste il rischio che si ripropongano quei fenomeni di asimmetria del trattamento sanzionatorio in grado di far attivare giustiziabilità e sindacato della Corte Costituzionale in ordine al rapporto con le ipotesi di non lieve entità.

Sistematicamente corretta appare l'opzione di una *reductio ad unitatem* dello statuto della "lieve entità" mediante la abrogazione delle relative disposizioni e la parallela introduzione della disciplina *de qua* nel nuovo art. 73-bis rubricato "*Produzione, acquisto e cessione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope*".

Di notevole interesse appare poi l'opzione compilativa di introduzione nel medesimo articolo di nuovo conio di una clausola di non punibilità per le condotte di cui agli artt. 73, 74 e 75 nel caso in cui, sebbene in assenza di autorizzazione, si coltivi un numero limitato di piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope destinate a un uso esclusivamente personale.

Il tema è di cruciale attualità, come dimostrato dalla decisione delle Sezioni Unite del 27 dicembre 2019 sulla rilevanza penale della coltivazione di modiche



quantità di cannabis. Allo stato è nota solo l'informazione provvisoria fornita dalla Suprema Corte.

Chiamata a dirimere il contrasto giurisprudenziale riassunto nel seguente quesito di cui al procedimento con Numero Registro Generale 41356/2018 - Ricorrente: Caruso Giuseppe, Udienza del 19/12/2019:

*“Se, ai fini della configurabilità del reato di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, è sufficiente che la pianta, conforme al tipo botanico previsto, sia idonea, per grado di maturazione, a produrre sostanza per il consumo, non rilevando la qualità di principio attivo ricavabile nell'immediatezza, ovvero se è necessario verificare anche che l'attività sia concretamente idonea a ledere la salute pubblica ed a favorire la circolazione della droga alimentandone il mercato“.*

la Corte ha deciso che:

*“Il reato di coltivazione di stupefacenti è configurabile indipendentemente dalla quantità di principio attivo ricavabile nell'immediatezza, essendo sufficienti la conformità della pianta al tipo botanico previsto e la sua attitudine, anche per le modalità di coltivazione, a giungere a maturazione e a produrre sostanza stupefacente; devono però ritenersi escluse, in quanto non riconducibili all'ambito di applicazione della norma 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“.*

Orbene, l'intento del Deputati dell'Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis costituito anche nella corrente legislatura per promuovere una riforma radicale della normativa sulle sostanze stupefacenti appare però affetto da eccessiva tassatività/determinatezza, anche rispetto al ben più definito contenuto dell'informazione provvisoria pubblicata dalla Corte.



A parere dell'Unione delle Camere Penali appare auspicabile la trasposizione nel testo del Progetto di Legge quantomeno del contenuto relativo

- alla minima dimensione,
- alla forma domestica,
- alle rudimentali tecniche utilizzate,
- allo scarso numero di piante,
- al modest(issim)o quantitativo di prodotto ricavabile,
- alla mancanza di ulteriori indici di inserimento nel mercato degli stupefacenti
- alla destinazione in via esclusiva all'uso personale del coltivatore,

tenuto presente che, anche in costanza di tali indici, l'applicazione della norma tutto sarebbe meno che uniforme.

In ultimo l'Unione delle Camere Penali segnala un probabile errore omissivo che risulta nella discrasia tra il testo della relazione di accompagnamento e quello della disposizione di cui all'art. 2.

Infatti la relazione recita: “L'articolo 2 della proposta di legge interviene sull'articolo 380 del codice di procedura penale, che esclude l'arresto obbligatorio in flagranza per alcune fattispecie di lieve entità, sostituendo il riferimento al comma 5 dell'articolo 73 del testo unico con quello all'articolo 73-bis introdotto dalla stessa proposta di legge”.

Il testo dell'articolo recita invece: “1. Alla lettera h) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale, le parole: «, salvo che per i delitti di cui al



**comma 5 del medesimo articolo» sono soppresse”, senza aggiungere il riferimento all’art. 73-bis, con la conseguenza che se questo fosse il testo approvato, paradossalmente avrebbe in materia i medesimi effetti del Progetto di Legge 2160 che mediante l’espunzione della clausola di salvaguardia, rende (anche) i fatti di lieve entità suscettibili di arresto obbligatorio in flagranza.**

Si rappresenta in conclusione che gli ultimi interventi delle Sezioni Unite Penali della Suprema Corte di Cassazione, con ulteriori sentenze delle quali non sono ancora state pubblicate le motivazioni, appaiono muovere in direzioni aderenti alla concezione realistica dell’illecito.

Così infatti le informazioni provvisorie di cui ai procedimenti con

<u>Numero Registro Generale: 754/2019 - Ricorrente: Dabo Kabiru - Udienza del: 30/01/2020</u>
-----------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Questione:</i> Se la circostanza attenuante del conseguimento di un lucro di speciale tenuità, di cui all'art. 62, n. 4, cod. pen., sia applicabile al reato di cessione di sostanze stupefacenti, e, in caso affermativo, se sia compatibile con l'autonoma fattispecie del fatto di lieve entità, prevista dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Soluzione:</i> Affermativa, con riferimento ad entrambi i quesiti
----------------------------------------------------------------------

<u>Numero Registro Generale: 10332/2019 - Ricorrente: Polito Stefano - Udienza del: 30/01/2020</u>
----------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Questione:</i> Se, con riferimento alle cosiddette "droghe leggere", la modifica del sistema tabellare realizzata per effetto del d.l. 20 marzo 2014, n. 36 convertito con modificazioni nella I. 16 maggio 2014, n. 79, imponga una nuova verifica circa la sussistenza dei presupposti di applicazione della circostanza aggravante dell'ingente quantità, oppure mantengano validità, per effetto dell'espressa
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



reintroduzione della nozione di quantità massima detenibile, ai sensi del comma 1 bis dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, i criteri basati sul rapporto tra quantità di principio attivo e valore massimo tabellarmente detenibile di cui alla sentenza delle Sez. U., n. 36258 del 24 maggio 2012, Biondi.

*Soluzione:* Mantengono validità i criteri di individuazione della soglia oltre la quale è configurabile l'aggravante della quantità ingente delle sostanze stupefacenti che, con riferimento alle c.d. droghe leggere, rimane fissata in kg. 2 di principio attivo.

Circa i quesiti posti all'esito dell'audizione dei Rappresentanti dell'Unione Camere Penali Italiane si rappresenta che:

- in relazione al rilievo sul richiamo che l'art. 2 co. 4 del Progetto di Legge 2307 fa all'art. 74 D.P.R. 309/1990, è da indagare la eventuale (e per certi versi emersa nell'audizione) *voluntas legis* di sottrarre alla sanzionabilità ex art. 74 (in relazione di certo a residuali fatti di cui all'art. 73 relativi alla Tabella II e non certo a quelli di cui all'art. 70) le possibili condotte di coltivazione domestica aggregata o addirittura cooperativa<sup>47</sup>, la cui liceità del fine potrebbe espungere le condotte dall'area del penalmente rilevante;

---

<sup>47</sup> Di particolare interesse il tema laddove posto in relazione con Cass. pen., Sez. un., 31 gennaio 2013 (dep. 10 giugno 2013), n. 25401, Pres. Lupo, Rel. Franco, secondo cui anche dopo le modifiche recate dalla legge n. 49 del 2006 al D.P.R. 309/1990 non costituiscono reato, ma solo l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 del citato D.P.R., l'acquisto e la detenzione di sostanze stupefacenti destinate all'uso di gruppo, purché sin dall'inizio essi avvengano anche per conto di soggetti diversi dall'agente e sia certa l'identità di questi ultimi, e risultati altresì manifesta la loro volontà di procurarsi le sostanze destinate al proprio consumo. Evidente altresì che a differenza di quanto astrattamente prospettabile *supra*, la qui richiamata sanzionabilità in via amministrativa del fatto esclude il carattere di liceità delle condotte in termini civilistici, sottraendo queste alla sola area del penalmente rilevante.



- in relazione al rilievo sul richiamo che l'art. 2 co. 4 del Progetto di Legge 2307 fa all'art. 75 D.P.R. 309/1990, è da indagare la eventuale *voluntas legis* di sottrarre alla sanzionabilità per via amministrativa ex art. 75 delle condotte relative a sostanze di cui alla Tabella II;
- in relazione alle mozioni di sistema relative all'utilizzo della sanzione penale quale correttivo dei fenomeni di cui ai fatti di reato previsti dagli artt. 73 e 74 D.P.R. 309/1990, si evidenzia come l'intervento penale, laddove ritenuto indispensabile, potrebbe ricalcare le esperienze nord-europee ed anglosassoni espresse nella concettualizzazione di "*Criminal Justice System*" ovvero un insieme coordinato di azioni che vanno dalla prevenzione all'esecuzione penale. Ciò nondimeno e comunque prima e dopo l'intervento penale – (idealmente) residuale in applicazione del principio di sussidiarietà – che il Legislatore dovrebbe agire insieme ad Enti Locali, presìdi formativi, medici, sociali e di inserimento al lavoro territoriali, organizzandone e finanziandone adeguatamente l'azione nei limiti e con le prerogative di cui all'art. 117 Cost. Ne sia esempio il riferimento di cui in [nota n. 44](#) ;
- in relazione all'adeguatezza in termini sanzionatori di ciascuna dei due Progetti di Legge, si in materia di aumenti che di diminuzioni di minimi e massimi edittali per la fattispecie di cui al co. 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, si richiama alla giurisprudenza della Corte Costituzionale ed ai riferimenti alla Decisione Quadro 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004 nonché alle possibili applicazioni "domestiche" in via diretta dell'art. 49 § 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;



- in relazione ai dubbi circa la determinazione degli elementi oggettivi per la determinazione e l'inquadramento delle condotte nell'alveo della previsione di cui all'art. 1 co. 4 del Progetto di Legge 2307, si rinvia al [recentissimo orientamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite Penali richiamato in materia di ingente quantità.](#)

Roma, 18 febbraio 2020

La Giunta

Il Centro Studi Giuridici e Sociali UCPI  
"Aldo Marongiu"