volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il referendum sulla cannabis e il giudizio della Corte costituzionale. La grande delusione

Autore: Riccardo De Vito

1.

Sono state le parole del Presidente della Corte costituzionale, Giuliano Amato, nel tardo pomeriggio del 16 febbraio scorso, a comunicare che quella del 2022 non sarà la primavera del referendum sulla cannabis. Quesito inammissibile, sipario chiuso. **Finiscono in fumo, è il caso di dirlo, oltre seicentomila firme e le speranze dei sottoscrittori di vedere il popolo italiano prendere la parola in una materia, la politica della droga, sulla quale le istituzioni e i partiti da troppo tempo tacciono o balbettano**. Alla delusione per il mancato voto si sono unite l'amarezza e una sensazione di beffa.

Il Presidente della Consulta, nell'affrettarsi a comunicare le ragioni dell'inammissibilità in una conferenza stampa convocata subito dopo il termine della camera di consiglio, ha dichiarato che il quesito, così come formulato, aveva ad oggetto la depenalizzazione non soltanto della coltivazione di cannabis, ma anche delle piante da cui estrarre droghe pesanti. Sono affermazioni che hanno ingenerato confusione e fatto sorgere interrogativi, gettando un'ombra su chi ha combattuto una battaglia informativa sotto insegne che non lasciavano margini di dubbio: "Referendum cannabis legale". Si è trattato di un colossale inganno ordito dai promotori? Di un equivoco in buona fede? Nulla di tutto questo, pare di poter dire. E una risposta, sul punto, è già possibile prima del deposito delle motivazioni da parte della Corte.

Le intenzioni dei comitati erano chiare: attenuare il rigore repressivo delle norme in tema di coltivazione e uso di droghe leggere, facendo fuoriuscire dalla sfera di applicazione della sanzione penale *tout court* la coltivazione della cannabis a uso personale e dal fuoco della sanzione detentiva le altre condotte aventi ad oggetto le droghe leggere. In altri termini, si perseguiva l'idea di stabilizzare a livello normativo quello che il massimo consesso della Corte di Cassazione, le Sezioni Unite, aveva scritto: la coltivazione della cannabis non costituisce reato quando, «in assenza di significativi indici di un inserimento nel mercato illegale, denoti un nesso di immediatezza oggettiva con la destinazione esclusiva all'uso personale, in quanto svolta in forma domestica, utilizzando tecniche rudimentali e uno scarso numero di piante, da cui ricavare un modestissimo quantitativo di prodotto». **La Corte costituzionale, al contrario, ha ritenuto che i ritagli proposti dai quesiti sul Testo Unico stupefacenti lasciassero sopravvivere il rischio di mancata incriminazione di condotte aventi ad oggetto droghe pesanti**. Il perché di un tale giudizio lo capiremo leggendo le motivazioni. Quel che preme osservare, tuttavia, è che stiamo parlando di un rischio fisiologico dei referendum: non essendo possibile dare impulso a referendum propositivi, ci si muove sul terreno delle abrogazioni delle norme o

di parte di esse per ottenere una disciplina di risulta che arrivi al risultato sperato. Utilizzando la più banale delle metafore, si potrebbe dire che la ciambella può uscire senza il buco, ma non è detto che gli ingredienti siano sbagliati o la ricetta sia adulterata. Proviamo, dunque, a esaminare gli ingredienti della proposta referendaria.

2.

Una schematica ricostruzione del tessuto normativo inciso dal referendum abrogativo è indispensabile. L'art. 73, comma 1, del Testo unico in materia di stupefacenti punisce, con la reclusione da sei a vent'anni e con la multa da euro 25.822 a euro 258.228, «chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17, *coltiva*, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, o comunque illecitamente detiene, fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75, consegna per qualunque scopo sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'art. 14». Il comma 4 del medesimo articolo stabilisce che «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'art. 14, si applicano *la reclusione da due a sei anni e* la multa da euro 5.164 a euro 77.468». Proviamo a fare piazza pulita dei tecnicismi legati alle tabelle: il comma 1 dell'art. 73 punisce con pene draconiane le condotte (ivi compresa la coltivazione) che riguardano le c.d. "droghe pesanti" tipo eroina, cocaina, ecstasy. Il comma 4, viceversa, prescrive pene detentive e pecuniarie più lievi quando le medesime condotte abbiano ad oggetto le c.d. "droghe leggere", tra cui appunto la cannabis e i derivati. Insomma, per capire quali sono le condotte punibili in materia di cannabis non possono non leggersi le due norme nel loro insieme. I giuristi direbbero che occorre far riferimento "al combinato disposto".

L'intento dei promotori dei referendum era in primo luogo quello di sottrarre la coltivazione ad uso personale della cannabis ad ogni tipo di sanzione penale (carcere e pena pecuniaria) e di far in modo che le ulteriori condotte relative alle droghe leggere (ivi compresa la detenzione a fine di cessione) fossero assoggettate non più a pene detentive, ma soltanto a pene pecuniarie. Per raggiungere il risultato, un quesito proponeva di eliminare dall'art. 73, comma 4, Testo Unico le parole «da due a sei anni». Con ciò tutte le condotte descritte nel comma 1 dell'art. 73 aventi ad oggetto la cannabis, avrebbero perso la sanzione del carcere, ma sarebbero rimaste sotto la scure della sanzione pecuniaria. Risultato volutamente perseguito per tutte le condotte differenti dalla coltivazione domestica, ma non per quest'ultima, in relazione alla quale l'obiettivo era di ottenere una depenalizzazione totale: niente carcere né pena in moneta. Per raggiungere lo scopo, l'unica possibilità era eliminare la parola "coltiva" direttamente dal comma 1 dell'art. 73 del Testo Unico.

Nell'ottica dei proponenti **ciò non avrebbe impedito la punizione delle condotte aventi ad oggetto la coltivazione domestica e rudimentale di droghe pesanti, per un molteplice ordine di ragioni**. In primo luogo, **non si danno o sono rari i casi di**

coltivazione domestica di papavero o foglia di coca, vale a dire delle piante da cui estrarre eroina e cocaina. Al di là di questo argomento empirico, tuttavia, c'è un ragionamento che appare decisivo: **l'unica pianta che è possibile consumare immediatamente come stupefacente è la cannabis; tutte le altre piante (papavero e coca), per trasformarsi in eroina e cocaina, devono attraversare complessi procedimenti di produzione, fabbricazione, estrazione, raffinazione**. Sono tutte operazioni che il comma 1 dell'art. 73 avrebbe continuato a punire, anche in caso di esito positivo del referendum. Insomma, il coltivatore domestico di piantine di oppio e coca avrebbe potuto dedicarsi solo a un po' di giardinaggio: per arrivare a ottenere sostanza drogante avrebbe dovuto attraversare una serie di ulteriori condotte penalmente perseguibili che lo avrebbero spedito dritto in carcere.

Come detto, la Corte costituzionale ha ritenuto tale *collage* normativo non adatto a raggiungere lo scopo: il risultato finale si sarebbe posto in contrasto con gli obblighi assunti a livello internazionale dal nostro Paese e aventi ad oggetto l'incriminazione delle condotte illecite relative alla droga. Tale conflitto con fonti internazionali è vietato dall'art. 75 della Costituzione, estensivamente interpretato dalla Consulta.

3.

Vediamoli da vicino questi trattati internazionali. Non serve a cambiare le sorti del referendum, ma l'analisi offre spunti importanti per il futuro delle battaglie in tema di legalizzazione, uniti a qualche motivo di rammarico in più per il mancato voto. Il diniego della Corte, infatti, arriva proprio nel momento in cui, a livello globale, si assiste a un'inversione di rotta rispetto all'epoca della "tolleranza zero", del proibizionismo totale, della guerra alla droga (e ai *drogati*).

In materia di stupefacenti lo Stato italiano ha assunto obblighi internazionali mediante la ratifica della Convenzione di New York del 1961 (con relativo Protocollo di Emendamento del 1972) e delle Convenzioni di Vienna del 1971 e 1988. **L'art. 36, paragrafo 1, lett. *a*, della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 – ratificata con legge n. 412/1974 – prescrive alle Parti contraenti, compatibilmente con le proprie norme costituzionali, di adottare le misure necessarie affinché le condotte aventi ad oggetto sostanze stupefacenti, cannabis compresa, siano oggetto di sanzione penale**. In particolare, la disposizione stabilisce che tutte le condotte – anche la coltivazione – non conformi alle disposizioni della Convenzione «siano considerate 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».

Nonostante il vincolo internazionale, tuttavia, sono stati proprio i referendum a cambiare il volto dell'America proibizionista: ben 19 Stati USA – 28 se si considerano anche le liberalizzazioni a scopo terapeutico – hanno legalizzato la produzione, il

commercio e il consumo di cannabis, seguendo l'esperienza pioneristica dei referendum del 2012 in Colorado e Washington. Non basta, perché la lista dei Paesi che a livello mondiale hanno posto fine al proibizionismo della cannabis, in modo più o meno assoluto, si allunga di giorno in giorno. Dopo l'esperienza dell'Uruguay di Mujica (2014), sulla strada della piena legalizzazione si è aggiunto un pezzo da novanta come il Canada, che nel 2018 è stato il primo Paese del G20 a consentire e regolare l'uso ricreativo della sostanza. Sul versante del vecchio continente, poi, va tenuta in considerazione la recente svolta antiproibizionista di Malta (2022). **Sono tutti Paesi responsabili di illeciti internazionali?**

Le cose, ovviamente, stanno in maniera diversa e a spiegarle è il mutato approccio sulla natura, vincolante o flessibile, delle Convenzioni internazionali in materia di stupefacenti. All'esito della Speciale Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle droghe (UNGASS 2016), la flessibilità delle convenzioni può considerarsi un dato acquisito: **le convenzioni «consentono agli Stati membri una sufficiente flessibilità per progettare e attuare politiche nazionali in materia di droga in base alle loro priorità ed esigenze**, in linea con il principio della responsabilità comune e condivisa e il diritto internazionale applicabile». Al di là della riconosciuta flessibilità delle Convenzioni, non può essere trascurato un dato decisivo che riguarda nello specifico proprio la cannabis. A gennaio 2019 l'Organizzazione Mondiale per la Sanità ha pubblicato sei raccomandazioni sulla canapa, caldeggiando la rimozione della stessa dalla Tabella IV della Convenzione unica del 1961 – quella che contiene le sostanze «particolarmente dannose e di valore medico o terapeutico estremamente ridotto» – e l'inserimento di alcune preparazioni a base di canapa nella Tabella III, comprendente sostanze con valore terapeutico e basso rischio di abuso. Il 2 dicembre 2020, la Commissione droghe delle Nazioni Unite (Cnd), con 27 voti a favore (Italia compresa), ha accolto ufficialmente questa raccomandazione. La svolta, comunque la si valuti, ha determinato la messa in crisi dell'approccio normativo di tipo puramente repressivo.

4.

La bocciatura del referendum, dunque, arriva in un'epoca di crisi delle politiche proibizioniste, che non sono riuscite ad arginare la diffusione delle droghe – della cannabis in particolare – ma, in compenso, hanno riempito le carceri di tossicodipendenti. Sotto il profilo delle incarcerazioni, ad esempio, è passato sotto traccia il rapporto del gruppo di lavoro sulle detenzioni arbitrarie presentato alla 47ª sessione del *Human Rights Council* delle Nazioni Unite (21 giugno – 9 luglio 2021). Oggetto di indagine sono state proprio le detenzioni arbitrarie determinate dalle politiche sulle droghe. L'analisi spietata, numeri alla mano, offre spunti per capire come la lotta al narcotraffico continui a concentrarsi troppo spesso sull'anello debole della catena, quello del consumatore. Per questo motivo, le raccomandazioni finali sono quasi trancianti: *decriminalize the use, possession, acquisition or coltivation of drugs for personal use*. Colpiscono, in quel rapporto, i dati che riguardano l'Italia. Se il tasso medio

mondiale di incarcerazioni per droga è pari al 21,65%, il tasso italiano, a giugno 2021, arrivava al 35,91%: quasi il doppio della media europea (18%) e di quella statunitense (20%). Una lettura più utile di queste statistiche, per quel che si verifica sul territorio del nostro Paese con specifico riferimento alla cannabis, può scaturire dal loro confronto con le informazioni contenute nel rapporto Relazione annuale 2021 della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga. Nella stessa prefazione, si dà atto di un sensibile calo dei sequestri di hashish e marijuana, ma si specifica che, in controtendenza, il dato relativo alle piante «mostra invece uno scostamento positivo, essendo raddoppiato il numero di quelle cadute in sequestro (414.396) rispetto all'anno precedente» (confronto 2020/2019). Le operazioni di polizia antidroga, nel 2020, sono state nel complesso 22.695: di queste, quelle finalizzate al contrasto dei derivati della cannabis sono state ben 12.066. Le stesse proporzioni si ritrovano nelle denunce e negli arresti. All'occhio di chi frequenta le aule giudiziarie non sfugge che a cadere nelle maglie delle agenzie di polizia – nonostante qualche cambiamento nelle priorità degli arresti – sono anche tanti coltivatori domestici. Del resto, come testimonia la Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia (anno 2021), «il mercato delle sostanze stupefacenti muove attività economiche per 16,2 miliardi di euro, di cui circa il 39% attribuibile al consumo dei derivati della cannabis».

Cosa raccontano i numeri del carcere e della diffusione del consumo di cannabis? Nell'ottica di chi ha promosso la consultazione referendaria, molto semplicemente, il fallimento delle politiche repressive. La cannabis continua a essere diffusa e utilizzata, il mercato illegale dominato dalle mafie prospera e a farne le spese, anche in termini di tutela della salute, è ancora troppo spesso il consumatore, indotto a diventare delinquente e a comprare in un mercato nero dove il *pusher* gli mette immediatamente a disposizione la possibilità del salto dalla cannabis alle droghe pesanti. Non trascurabili, sempre in quest'ottica, i costi in termini di appesantimento e malfunzionamento della giustizia penale.

Diversa, come naturale, la ricostruzione del fronte avverso alla campagna referendaria. Il rischio di una legalizzazione è individuato nella circostanza che l'abolizione del divieto legale di coltivazione ad uso personale sarebbe un definitivo segnale di sdoganamento per l'uso di sostanze che comunque producono assuefazione e che, soprattutto, costituiscono un trampolino di lancio verso le sostanze psicoattive più pericolose. È la c.d. "teoria del passaggio" (*gateway drug theory*). Non è questa la sede per indagarla. È sufficiente ricordare che è fuori discussione come, a fronte della crescita del numero di utilizzatori di marijuana, il pericolo di passaggio si annidi soprattutto nello spacciatore all'angolo della strada, nel carcere e nell'ingresso nel circuito chiuso dello stigma. Del resto, come dimostrano gli studi più approfonditi (Gessa, Nutt), quello che occorre chiedersi non è se tutti coloro che fanno uso di eroina e cocaina abbiano fatto uso di marijuana (circostanza quasi pacifica), ma quanti tra i consumatori totali di cannabis passano effettivamente al consumo di sostanze pesanti. I numeri testimoniano che il salto è effettuato soltanto da una minoranza esigua di consumatori. In questa direzione sembrano muovere anche le

prime analisi delle esperienze dei Paesi che, proprio tramite i referendum, si sono avviati sulla strada della legalizzazione: il numero dei consumatori di cannabis tende a stabilizzarsi e diminuire; l'età media del primo approccio tende a innalzarsi; il consumo resta limitato alle droghe leggere.

Il dibattito internazionale, dunque, è quanto mai dinamico e le oltre seicentomila firme raccolte dai comitati promotori dimostrano che anche a livello nostrano i movimenti per la legalizzazione hanno un seguito importante. Un capitale, quest'ultimo, da valorizzare per guardare al futuro senza scoramenti e provare a immettere la politica della droga nell'agenda delle istituzioni, smuovendo dal palo al quale sono inchiodati i disegni di legge finalizzati alla depenalizzazione della coltivazione domestica della cannabis. **In fondo si tratta di un tema che riguarda aspetti decisivi del vivere in comune: salute, sicurezza, giustizia, contrasto delle illegalità. Le generazioni più giovani lo sanno, la rappresentanza politica meno**.