

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **30/1981** (ECLI:IT:COST:1981:30)

Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **DE STEFANO**

Camera di Consiglio del **14/01/1981**; Decisione del **12/02/1981**

Deposito del **13/02/1981**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **14320 14321 14322**

Atti decisi:

N. 30

SENTENZA 12 FEBBRAIO 1981

Deposito in cancelleria: 13 febbraio 1981.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 48 del 17 febbraio 1981.

Pres. AMADEI - Rel. DE STEFANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 12, comma primo,

numero 1, lettera f): "f): i tetraidrocannabinoli e i loro analoghi:", nonché numero 2): "2) nella tabella II devono essere indicate: a) la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, le sostanze ottenibili per sintesi o semisintesi che siano ad essi riconducibili per struttura chimica o per effetto farmacologico, ad eccezione di quelle previste nella lettera f) della tabella I; b) le preparazioni contenenti le sostanze di cui alla lettera precedente;"; 26, comma primo, limitatamente alle parole: "di piante di canapa indiana", e 54, comma terzo, limitatamente alle parole: " per la resina di canape" nonché alle parole: "per la canapa indiana", della legge 22 dicembre 1975, n. 685 "Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" (n. 19 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;

udito l'avvocato Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum.

Ritenuto in fatto:

L'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, ha esaminato, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, la richiesta di referendum popolare, presentata il 26 giugno 1980 da Rippa Giuseppe, Cherubini Laura, Passeri Maria Grazia, Pergameno Silvio e Vigeveno Paolo, sul seguente quesito: "Volete voi l'abrogazione degli articoli 12, comma primo, n. 1, lettera f): "f): i tetraidrocannabinoli e i loro analoghi;", nonché numero 2): "2) nella tabella II devono essere indicate: a) la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, le sostanze ottenibili per sintesi o semisintesi che siano ad essi riconducibili per struttura chimica o per effetto farmacologico, ad eccezione di quelle previste nella lettera f) della tabella I; b) le preparazioni contenenti le sostanze di cui alla lettera precedente;"; 26, primo comma, limitatamente alle parole: "di piante di canapa indiana - ", e 54, comma terzo, limitatamente alle parole: "per la resina di canape" nonché alle parole: "per la canapa indiana", della legge 22 dicembre 1975, n. 685 "Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza?".

Con ordinanza del 2 dicembre 1980, depositata in pari data, l'Ufficio centrale ha dato atto che la richiesta è stata preceduta dall'attività di promozione conforme ai requisiti di legge, che è stata presentata da soggetti che vi erano legittimati, che il deposito è avvenuto nel termine di tre mesi dalla data di vidimazione dei fogli, che la richiesta di abrogazione delle su indicate norme è stata regolarmente formulata e trascritta nella facciata contenente le firme di ciascun foglio, che il numero definitivo delle sottoscrizioni regolari supera quello di 500.000 voluto dalla Costituzione; e considerato che è indubbio il carattere legislativo dell'atto normativo sottoposto a referendum, e che al riguardo non sono intervenuti atti di abrogazione, né pronunce di illegittimità costituzionale, ha dichiarato legittima la richiesta anzidetta.

Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato per la conseguente deliberazione il giorno 14 gennaio 1981, dandone a sua volta comunicazione ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, comma secondo, della legge n. 352 del 1970.

In data 10 gennaio 1981, il Comitato promotore del referendum in esame ha presentato una memoria. A suo avviso nessuna questione potrebbe nel caso sorgere circa l'ammissibilità della richiesta. Se è vero - osserva - che esistono trattati internazionali, stipulati anche dal nostro Paese, nella materia delle sostanze stupefacenti, in nessun caso la legge 22 dicembre

1975, n. 685, potrebbe considerarsi, sia dal punto di vista formale sia dal punto di vista sostanziale, come una legge di ratifica di un trattato internazionale. Secondo il Comitato promotore, peraltro, nei trattati internazionali in materia non si prescrive affatto l'assoggettamento dei derivati della canapa allo specifico trattamento legislativo attuato con le norme in questione.

Nessuna memoria è stata presentata da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Considerato in diritto:

La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, e sulla cui ammissibilità la Corte è ora chiamata a pronunciarsi, investe, come si rileva dal quesito, alcune parti degli artt. 12, 26 e 54 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). L'art. 12 detta i criteri per la formazione delle tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope soggette a controllo. Si propone la eliminazione dal primo comma delle disposizioni che fanno obbligo di indicare nella tabella I tetraidrocannabinoli e i loro analoghi, e nella tabella II la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, le sostanze ottenibili per sintesi o semisintesi che siano ad essi riconducibili per struttura chimica o per effetto farmacologico (ad eccezione dei tetraidrocannabinoli e dei loro analoghi), e le preparazioni contenenti tali sostanze. Dall'art. 26, primo comma, si propone di eliminare il riferimento alle piante di canapa indiana, che verrebbero così sottratte al divieto di coltivazione nel territorio dello Stato. Infine l'art. 54 prevede il prelevamento di campioni nel caso di importazione di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle indicate dall'art. 12; si propone di eliminare, nel terzo comma, il riferimento alla resina di canapa ed alla canapa indiana. Il referendum persegue dunque, come si desume anche dalla memoria presentata dal Comitato promotore, lo scopo di liberalizzare la coltivazione, il commercio, la detenzione, l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati (hashish e marijuana).

Il quesito non offre adito a censure sotto il profilo della sua "omogeneità". Occorre perciò verificare se sussista alcuna delle altre ragioni di inammissibilità enunciate dalla Corte nella sentenza n. 16 del 1978.

In proposito la Corte considera che la legge 5 giugno 1974, n. 412, ha autorizzato la ratifica della "Convenzione unica sugli stupefacenti", adottata a New York il 30 marzo 1961, e del Protocollo di emendamento della Convenzione medesima, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, dando ad essi piena ed intera esecuzione. Gli strumenti di ratifica, senza alcuna riserva, di entrambi gli atti da parte dello Stato italiano, sono stati depositati presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite il 14 aprile 1975. La Convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 14 maggio 1975, ed il Protocollo l'8 agosto 1975. Nel Preambolo alla Convenzione, le Parti danno atto che "per essere efficaci le misure prese contro l'abuso degli stupefacenti devono essere coordinate ed universali" e che "un'azione universale di questo genere richiede una cooperazione internazionale guidata dagli stessi principi e mirante a fini comuni"; riconoscono "la competenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di controllo degli stupefacenti"; e dichiarano di voler stabilire, con la conclusione di una Convenzione unica, "una costante cooperazione internazionale per rendere operanti tali principi e raggiungere tali fini".

La Convenzione, tra l'altro, prevede (art. 2) che le sostanze stupefacenti, distribuite nominativamente in Tabelle allegate alla Convenzione medesima, vengano sottoposte a specifiche misure di controllo, la cui natura, il cui ambito e le cui modalità di applicazione

variano a seconda delle tabelle anzidette. Il procedimento per le "modifiche del campo di applicazione del controllo", che può essere instaurato nella competente sede internazionale su iniziativa di una Parte o dell'Organizzazione mondiale della sanità, è minuziosamente disciplinato dal successivo art. 3. Le Parti, con l'art. 4, si sono obbligate ad adottare le misure legislative e amministrative necessarie per dare attuazione nei rispettivi territori alle disposizioni della Convenzione, e per limitare esclusivamente a fini medici e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il commercio, l'uso e la detenzione di stupefacenti; e con l'art. 36 (come emendato dall'art. 14 del Protocollo) si sono altresì obbligate ad adottare, compatibilmente con le proprie norme costituzionali, le misure necessarie per la punibilità della coltivazione e produzione, fabbricazione, estrazione, preparazione, detenzione, offerta, messa in vendita, distribuzione, acquisto, vendita, consegna, mediazione, invio, spedizione in transito, trasporto, importazione ed esportazione di stupefacenti non conformi alle disposizioni della Convenzione. Nell'ipotesi che gli scopi della Convenzione siano seriamente compromessi dal fatto che una Parte non ne attui le disposizioni, è previsto (art. 14 come emendato dall'art. 6 del Protocollo) che l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti, in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, adotti o raccomandi alle Parti l'adozione di specifiche misure nei confronti del Paese inadempiente.

Nella esecuzione della menzionata Convenzione internazionale e nell'attuazione degli impegni e degli obblighi con essa assunti è, dunque, strettamente circoscritta la discrezionalità normativa degli Stati contraenti, e quindi dello Stato italiano, che non può comunque - senza divenir passibile delle previste misure e senza incorrere in responsabilità d'ordine internazionale - spingersi addirittura fino alla radicale ed unilaterale "liberalizzazione" della coltivazione, del commercio, della detenzione e dell'uso di una sostanza espressamente contemplata come stupefacente nella Convenzione. Di ciò è significativa conferma il disposto del comma 3 dell'art. 1 della citata legge n. 685 del 1975, cui appartengono, come già detto, i tre articoli (12, 26 e 54) oggetto della richiesta referendaria in esame; con esso si demanda al Ministero della sanità "il compito di curare i rapporti, sul piano internazionale, con la Commissione degli stupefacenti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, con l'Organo internazionale di controllo sugli stupefacenti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e con qualsiasi altra organizzazione avente competenza in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché di eseguire tempestivamente tutti gli adempimenti previsti dalle convenzioni ratificate dall'Italia nella stessa materia". Inoltre, sempre nella stessa legge n. 685 del 1975, l'art. 11 espressamente prevede che le Tabelle (alla cui formazione presiedono gli analitici criteri dettati proprio dall'art. 12 parzialmente investito dal proposto referendum) "devono contenere l'elenco di tutte le sostanze e dei preparati indicati nelle convenzioni e negli accordi internazionali, e sono aggiornate tempestivamente anche in base a quanto previsto dalle convenzioni e accordi medesimi".

Per quanto in particolare concerne la canapa indiana e i suoi derivati, la Convenzione internazionale di New York se ne occupa diffusamente. Già l'art. 1, nello stabilire il significato dei termini più usati nel linguaggio ufficiale degli stupefacenti, precisa, fra l'altro, al paragrafo 1, che "il termine *cannabis* indica le sommità fiorite o fruttifere della pianta di *cannabis* (esclusi i semi e le foglie che non siano uniti agli apici), la cui resina non sia stata estratta, qualunque sia la loro applicazione" (lett. b); "l'espressione *pianta di cannabis* indica qualsiasi pianta del tipo *cannabis*" (lett. c); "l'espressione *resina di cannabis* indica la resina separata, grezza o raffinata, ottenuta dalla pianta di *cannabis*" (lett. d); "il termine *coltura* indica la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca e della pianta di *cannabis*" (lett. i); "il termine *produzione* indica l'operazione che consiste nel raccogliere "l'oppio, la foglia di coca, il *cannabis* e la resina di *cannabis* dalle piante che li forniscono" (lett. t). L'art. 2 (come emendato dall'art. 1 del Protocollo di Ginevra), poi, dispone che gli stupefacenti inseriti nella tabella sono sottoposti a tutte le misure di controllo applicabili agli stupefacenti dalla Convenzione, ed in particolare alle misure previste dagli artt. 4 (paragrafo c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 37; e che gli stupefacenti di cui alla tabella IV sono egualmente inclusi nella tabella e

sottoposti a tutte le misure di controllo applicabili agli stupefacenti di tale ultima tabella, dovendo, in aggiunta, le Parti adottare tutte le misure speciali di controllo che riterranno necessarie a causa di proprietà particolarmente dannose degli stupefacenti anzidetti. Orbene, nella tabella I allegata alla Convenzione figurano, tra gli altri stupefacenti, il cannabis, la resina di cannabis, gli estratti e le tinture di cannabis, e nella tabella IV, tra gli altri, il cannabis e la resina di cannabis. Ma v'ha di più: lo stesso art. 2, al paragrafo 6, sottopone il cannabis, oltre che alle cennate misure di controllo, alle disposizioni dell'art. 28, estendendo ad esso il regime di controllo del papavero da oppio, nella ipotesi che una Parte autorizzi la coltivazione della pianta di cannabis per la produzione di cannabis o della resina di cannabis; ed al paragrafo 7 sottopone ad ulteriori misure di controllo la pianta di cannabis e le foglie di cannabis. In altri termini, e senza necessità di compiutezza nelle citazioni delle varie disposizioni, può concludersi che dalla Convenzione di New York derivi per lo Stato italiano l'obbligo di assoggettare alle misure di controllo ivi indicate la coltivazione, il commercio, la detenzione e l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati; e che all'adempimento di siffatto obbligo siano preordinate le disposizioni dettate dalla legge n. 685 del 1975, investite dal proposto referendum. Non osta a siffatta conclusione la circostanza che con la medesima legge lo Stato italiano abbia inteso definire il regime di controllo non soltanto sugli stupefacenti, ma anche sulle sostanze psicotrope, per quest'ultima parte sostanzialmente adeguandosi alle prescrizioni della Convenzione internazionale sulle sostanze psicotrope stipulata a Vienna il 21 febbraio 1971 e non ancora ratificata dall'Italia, così apprestando una disciplina unitaria che solo per gli stupefacenti sarebbe "vincolata" da accordi internazionali. Né rileva, ai fini della stessa conclusione, la possibile obiezione che i tetraidrocannabinoli e loro analoghi, indicati dal legislatore italiano, non trovano corrispondente classificazione nella Convenzione di New York (che fa menzione del cannabis, della resina di cannabis e degli estratti e tinture di cannabis), venendo, invece, espressamente inclusi nella tabella allegata alla Convenzione di Vienna, atteso l'indiscriminato riferimento che alle une ed alle altre sostanze fa la richiesta referendaria, allorché propone la parziale abrogazione degli artt. 12, 26 e 54 nei termini dianzi indicati.

Quanto si è fin qui esposto conduce la Corte ad una pronuncia di inammissibilità. Va all'uopo ricordato che nella citata sentenza n. 16 del 1978 la Corte annoverò tra le ragioni di inammissibilità l'appartenenza delle norme investite da referendum abrogativo alla categoria delle leggi indicate dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, facendo in tale ambito rientrare, per effetto di interpretazione logico - sistematica, anche "le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività" delle leggi anzidette "che la preclusione debba ritenersi sottintesa". Il ricorso a siffatto canone ermeneutico fa sì che debbano venir preclusi i referendum che investano non soltanto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma anche quelle strettamente collegate all'esecuzione dei trattati medesimi. Restano dunque sottratte all'abrogazione referendaria non tutte le norme che lo Stato italiano può emanare, operando delle scelte, per dare attuazione nei modi considerati più idonei agli impegni assunti sul piano internazionale, ma soltanto quelle norme, la cui emanazione è, per così dire, imposta dagli impegni medesimi: per le quali, dunque, non vi sia margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto, ma solo l'alternativa tra il dare esecuzione all'obbligo assunto sul piano internazionale ed il violarlo, non emanando la norma o abrogandola dopo averla emanata. Chiara, del resto, è la ratio che accomuna, sotto questo profilo, le leggi di esecuzione dei trattati internazionali con quelle produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati medesimi: la responsabilità che lo Stato italiano assumerebbe verso gli altri contraenti a cagione della "disapplicazione" dell'accordo, conseguente all'abrogazione delle norme apprestate per l'attuazione degli assunti impegni. Responsabilità che la Costituzione ha voluto riservare alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione.

Non appare dubbio, per le ragioni dianzi esposte, che la abrogazione delle norme oggetto del quesito referendario in esame, con il sottrarre ai previsti controlli la coltivazione, il

commercio, la detenzione e l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati, concreterebbe una esplicita ed inequivocabile violazione degli obblighi al riguardo assunti dallo Stato italiano con l'adesione senza riserve alla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961, ed al Protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, esponendo lo Stato medesimo alle misure in detti accordi contemplate ed alle responsabilità verso le altre Parti contraenti e verso l'Organizzazione delle Nazioni Unite, competente in materia di controllo internazionale degli stupefacenti. Le norme medesime rientrano, pertanto, fra quelle, per le quali è precluso il ricorso al referendum abrogativo, la cui richiesta in esame va in conseguenza dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per la parziale abrogazione della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1981.

F.to: LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.