



Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati

A.C. 3235

Dossier n° 223 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
21 luglio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3235
Titolo:	Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati 14 luglio 2016
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	10
Commissioni competenti:	Il Giustizia, XII Affari sociali
Sede:	consultiva
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

Contenuto

La proposta di legge **A.C. 3235** (Giachetti ed altri), composta da **10 articoli**, introduce nell'ordinamento una nuova disciplina che

- **consente, a determinate condizioni, la coltivazione della cannabis, in forma individuale o associata;**
- **prevede la liceità della detenzione di cannabis entro determinate quantità;**
- **introduce un monopolio di Stato, consentendo la vendita al dettaglio della cannabis e dei prodotti derivati;**
- **in relazione alla lieve entità delle condotte illecite inerenti agli stupefacenti, prevede una differenziazione di pena in relazione alla tipologia delle sostanze (droghe pesanti, droghe leggere).**

L'**articolo 1**, al comma 1, modificando l'articolo 26 del TU stupefacenti, **inserisce la coltivazione in forma personale ed associata di cannabis tra le fattispecie lecite**, non sottoposte ad alcun regime autorizzatorio.

In tal senso, oltre a una modifica del comma 1 del citato articolo 26, diretta ad inserire tra le coltivazioni lecite quella della cannabis coltivata ai sensi delle disposizioni successive, vengono inseriti due nuovi commi (1-bis e 1-ter), diretti a specificare le modalità della condotta non sottoposta ad alcun regime autorizzatorio.

Viene quindi consentito, a persone maggiorenni, la coltivazione e la detenzione personale di piante di cannabis di sesso femminile nel limite di 5 e del prodotto da esse ottenuto, previo invio di una comunicazione all'ufficio regionale dei monopoli di Stato territorialmente competente.

Si ricorda che le piante di cannabis di sesso maschile od ermafrodita producono una percentuale irrisoria di THC, inidonea a produrre effetti droganti; le piante di sesso femminile costituiscono la categoria che produce, tramite i fiori, il citato principio attivo.

Viene anche consentita la coltivazione della cannabis in forma associata, ai sensi delle disposizioni di cui al Titolo II del libro I del codice civile (delle persone giuridiche), nei limiti quantitativi sopra indicati, in misura proporzionale al numero degli associati. In tal caso, spetta al responsabile legale l'invio della comunicazione all'ufficio regionale dei monopoli di Stato. Oltre alla copia di un valido documento di identità dovranno essere allegati una copia dell'atto costitutivo e dello statuto che devono indicare in modo espresso la coltivazione della cannabis come attività esclusiva, l'assenza di fini di lucro, il luogo ove realizzare la coltivazione e l'elenco degli associati che devono essere maggiorenni, residenti in Italia e in numero non superiore a 50, nonché la composizione degli organi direttivi. E' possibile associarsi a uno solo di questi enti, pena la cancellazione d'ufficio da tutti quelli a cui il soggetto risulta iscritto e la decadenza dal diritto di associarsi per i cinque anni successivi alla data di accertamento della violazione. Viene poi stabilito che non possono far parte degli organi direttivi i soggetti condannati, in maniera definitiva, per alcuni reati di maggiore pericolosità sociale (associazione di tipo mafioso, art. 416-bis; illeciti penali in tema di precursori di droghe, art. 70 TU stupefacenti; associazione finalizzata al traffico illecito di droghe, art. 74 TU). La proposta di legge, dunque, consente – previa comunicazione – la **coltivazione in forma associata di un massimo di 250 piante** (ognuno dei 50 soci può, infatti, coltivare fino a 5 piante). Per le attività così disciplinate non si applica la

disciplina sanzionatoria relativa alle agevolazioni dell'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, prevista dall'art. 79 TU.

Il comma 2 dell'articolo 1 interviene sul Codice della privacy (D.Lgs. n. 196 del 2003) per inserire nell'elencazione dei dati ritenuti sensibili, e dunque soggetti a un particolare regime per quanto riguarda il consenso e il trattamento, anche i dati contenuti nelle comunicazioni relative alla coltivazione della cannabis.

L'articolo 2 inserisce nel TU stupefacenti (nel Titolo III, che reca disposizioni relative alla coltivazione e produzione, alla fabbricazione, all'impiego ed al commercio all'ingrosso delle sostanze stupefacenti o psicotrope) un nuovo capo (Capo I-bis), costituito dal solo articolo 30-bis, concernente alcune **tipologie di condotte lecite, relative alla detenzione personale di cannabis**. Si capovolge l'impostazione vigente consentendo - al di fuori dei casi di cui ai commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 26 (v. ante) e salve le disposizioni dell'articolo 73 del TU, in tema di produzione, traffico e detenzione illeciti di stupefacenti - alle persone maggiorenni la detenzione di una piccola quantità di cannabis - 5 grammi lordi, aumentabili a 15 per la detenzione in privato domicilio - non subordinata ad alcun regime autorizzatorio; i limiti sopra indicati possono essere superati nel caso di detenzione per finalità terapeutiche. In ogni caso viene posto il divieto di fumare prodotti derivati dalla cannabis negli spazi pubblici e aperti al pubblico e nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

L'articolo 3 interviene sull'art. 73 del TU stupefacenti:

- aggiunge un comma 3-bis, che prevede - esclusi i casi in cui siano coinvolti minori o infermi di mente - **la non punibilità della cessione gratuita a terzi di piccoli quantitativi di cannabis per consumo personale**, fermo restando il limite quantitativo previsto dal nuovo art. 30-bis (v. sopra);
- **diversifica** al comma 5 **le pene per i reati di lieve entità in materia di stupefacenti** (tra cui la coltivazione e lo spaccio), **in relazione alla loro tipologia**: pene più gravi per le droghe pesanti (reclusione da 1 a 6 anni e multa da euro 2.064 a euro 13.000) e meno gravi per quelle leggere (reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da euro 1.032 a euro 6.500). Attualmente la pena è unica, ovvero la reclusione da 6 mesi a 4 anni e la multa da 1.032 a 10.329 euro, indipendentemente dal tipo di droga oggetto del reato).

L'articolo 4 interviene sull'art. 75 del TU:

- **escludendo**, al comma 1, **la sanzionabilità amministrativa dell'importazione, esportazione, acquisto, coltivazione, ricezione o detenzione di droghe leggere per farne uso personale** (gli stupefacenti compresi nelle tabelle II e IV allegate al TU). Attualmente tale condotta costituisce illecito amministrativo che può comportare specifiche sanzioni interdittive (come la sospensione della patente di guida, della licenza di porto d'armi del passaporto, ecc.);
- prevedendo che **le condotte** sopracitate **inerenti alle droghe leggere, pur finalizzate all'uso personale, siano punite con sanzione amministrativa pecuniaria** (da 100 a 1.000 euro, in proporzione alla gravità della violazione commessa) se commesse da persona maggiorenne in violazione dei limiti quantitativi e delle modalità previste dagli artt. 26, comma 1-bis (v. art. 1, p.d.l.) e 30-bis (v. art. 2, p.d.l.); in ogni caso, qualora le condotte siano state poste in essere da un minore, si applicano alcune disposizioni dell'art. 75 TU, concernenti il programma terapeutico, le informazioni di polizia e i poteri del prefetto, l'accesso agli atti, l'opposizione, l'applicazione e revoca delle sanzioni da parte del prefetto, la particolare tenuità della violazione. La sanzione è da 500 a 5.000 euro, in caso di violazione delle disposizioni dell'art. 26, comma 1-ter (coltivazione in forma associate, v. art. 1 della p.d.l.).

L'articolo 5 prevede che **la coltivazione della cannabis, la preparazione dei prodotti da essa derivati e la loro vendita siano soggette a monopolio di Stato** in tutto il territorio della Repubblica (comma 1). Fanno **eccezione** a tale principio i casi previsti dall'art. 26, co.1, del D.P.R. n.309/1990 (come modificato ex art. 1 della proposta di legge) e dall'art. 6 del provvedimento in esame (v. infra).

In conseguenza di ciò, vengono aggiunti gli artt. 63-bis, 63-ter, 63-quater, 63-quinquies e 63-sexies alla legge n. 907 del 1942, legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi (comma 2), di cui è integrato il titolo con il riferimento alla cannabis. Il primo articolo aggiunto (art. 63-bis), definisce l'oggetto del monopolio; il secondo (art. 63-ter) fornisce una definizione dei derivati della cannabis agli effetti fiscali; l'art. 63-quater individua i casi in cui non si applica il monopolio dello Stato (cioè la coltivazione per uso personale di piante di cannabis di sesso femminile nel limite di 5 unità; la cessione gratuita a terzi di piccoli quantitativi dei suoi derivati destinati al consumo personale, effettuate ai sensi di quanto previsto dagli articoli 26, commi 1-bis e 1-ter, e 73, comma 3-bis, del TU stupefacenti). Gli artt. 63-quinquies e 63-sexies prevedono, rispettivamente, che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli possa autorizzare all'interno del territorio nazionale la coltivazione della cannabis e la preparazione dei prodotti da essa derivati nonché la vendita al dettaglio della cannabis e dei prodotti da essa derivati a persone maggiorenni, in esercizi commerciali destinati esclusivamente a tale attività. L'art. 63-septies vieta, salvo i casi previsti dall'art. 63-quater, la semina, la coltivazione e la vendita di piante di cannabis nonché la preparazione e la vendita dei prodotti da esse derivati, effettuate in violazione del monopolio. Sono, inoltre, vietate, in ogni caso, l'importazione e l'esportazione di piante di cannabis e dei prodotti da esse derivati, anche se effettuate da soggetti autorizzati ai sensi degli articoli 63-quinquies e 63-sexies. La violazione del monopolio comporta l'applicazione delle

sanzioni penali e amministrative previste dal TU (titolo VIII, artt. 72 e ss.).

Il comma 3 dell'articolo 5 rinvia ad un **decreto del Ministro dell'economia** e delle finanze per la disciplina, le modalità di rilascio delle autorizzazioni e dei relativi controlli: per la coltivazione della cannabis; per la preparazione dei prodotti derivati dalla cannabis; per l'integrazione della filiera produttiva tra la fase agricola e quella di trasformazione; per la vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati.

Il comma 4 rinvia ad un **decreto del Ministro della salute**, per la disciplina: della tipologia e della qualità dei prodotti derivati dalla cannabis ammessi alla vendita al pubblico; delle modalità di confezionamento dei prodotti ammessi alla vendita, per garantire un'effettiva trasparenza delle informazioni circa il livello del principio attivo presente e gli effetti dannosi per la salute connessi al consumo dei derivati dalla cannabis.

Il comma 5 rinvia ad un **decreto del Ministro delle politiche agricole** alimentari e forestali per la disciplina: delle modalità e dei criteri di individuazione delle superfici agricole utilizzabili per la coltivazione della cannabis soggetta al monopolio di Stato; delle caratteristiche e dei criteri di selezione e di miglioramento delle sementi utilizzabili per la coltivazione della cannabis soggetta al monopolio di Stato, avvalendosi dell'attività del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA).

Il comma 6 dell'articolo 5 **vieta la pubblicità della cannabis**, diretta o indiretta, e sanziona la violazione della norma con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 a 25.000 euro (non costituiscono propaganda le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità).

L'articolo 6 rimette ad un **regolamento** la disciplina: delle modalità di individuazione delle procedure per il miglioramento genetico delle varietà di cannabis destinate alle preparazioni medicinali, qualificando il CRA (Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura) quale ente preposto a svolgere tali attività; delle aree e pratiche idonee alla coltivazione di piante di cannabis finalizzate a tale uso; delle aziende farmaceutiche legittimate alla produzione di preparazioni a base di sostanze stupefacenti.

Viene consentito al Ministero della salute di autorizzare enti, persone giuridiche private istituti universitari e laboratori pubblici alla coltivazione di piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14 del Testo Unico per scopi scientifici, sperimentali, didattici e terapeutici o commerciali finalizzati alla produzione farmacologica. E' poi rimessa al Ministero della salute, di intesa con l'Agenzia italiana del farmaco, la promozione della conoscenza e diffusione di informazioni sull'impiego appropriato dei farmaci contenenti principi naturali o sintetici della pianta di cannabis. Con alcune modifiche agli articoli 41, 43 e 45 del Testo Unico vengono semplificate le modalità di consegna, prescrizione e dispensazione dei medicinali contenenti cannabis.

Viene infine aggiunta una disposizione diretta a prevedere che la prescrizione di preparazioni e sostanze vegetali a base di cannabis comprende le preparazioni ed i dosaggi per una cura non superiore a sei mesi; la ricetta contiene altresì l'indicazione del domicilio professionale e del recapito del medico da cui è rilasciata.

L'articolo 7 stabilisce che **le risorse derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate** per le condotte in materia di stupefacenti in violazione delle modalità e dei limiti quantitativi previsti (v. art. 4), **sono destinate agli interventi nel settore scolastico e ad interventi preventivi, curativi e riabilitativi**. Analogamente, le risorse derivanti dal monopolio statale sulla commercializzazione della cannabis (v. art. 5) vanno destinate al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

L'articolo 8 prevede la presentazione annuale alle Camere, da parte del Presidente del Consiglio, di una **relazione relativa allo stato di attuazione della legge** con riguardo ad una serie di aspetti tra i quali l'andamento in forma personale od associata della coltivazione della cannabis, le fasce di età dei consumatori, le strategie e gli obiettivi raggiunti, l'eventuale persistenza del mercato illegale delle sostanze disciplinate dalla riforma in commento. E' conseguentemente abrogato l'art. 131 TU, che attualmente disciplina l'obbligo di relazione al Parlamento in tema di stupefacenti.

Si valuti l'opportunità di prevedere l'obbligo di relazione alle Camere all'interno del testo unico sugli stupefacenti, come attualmente previsto dall'art. 131 TU (oggetto di abrogazione).

L'articolo 9 prevede la **riduzione di due terzi** (da parte del giudice dell'esecuzione, anche d'ufficio) **delle pene irrogate con sentenza definitiva, per violazione dell'art. 73, comma 1, del TU del 1990, prima della data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014** (che ha determinato la reintroduzione della distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti). Attualmente sono punite con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 25.822 a euro 258.228 le condotte di coltivazione, produzione, fabbricazione, vendita, detenzione, cessione, commercio, ecc... di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III (droghe pesanti). Se le condotte riguardano sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (droghe leggere) si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 a euro 77.468.

Si prevede che se, per effetto della riduzione, le pene risultano in misura superiore al limite massimo edittale, esse sono ridotte a tale limite.

Si valuti se occorra chiarire gli effetti delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 nei confronti delle decisioni già assunte dal giudice dell'esecuzione dopo la sentenza della Corte costituzionale e prima dell'entrata in vigore della proposta di legge in commento.

Il giudice, oltre alla sospensione condizionale, a seguito della rideterminazione della pena, può concedere il beneficio della non menzione nel certificato del casellario giudiziale. Analoga riduzione di due terzi della pena per i medesimi reati è prevista da parte della Corte di cassazione, ove la sentenza non debba essere annullata per altri motivi.

L'articolo 10 riguarda l'**entrata in vigore del provvedimento, temporalmente differenziata** in ragione dei diversi istituti oggetto del provvedimento. In particolare, le disposizioni di cui all'articolo 1 (coltivazione in forma personale e associata di cannabis) entrano in vigore novanta giorni dopo la data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale (comma 1). Le disposizioni di cui agli articoli 2 (Detenzione personale di cannabis), 3 (Condotte non punibili e fatti di lieve entità), 4 (illeciti amministrativi), 5, commi 3, 4, 5 e 6 (decreti attuativi su coltivazione e vendita al pubblico della cannabis e divieto di propaganda), 6 (cannabis a fini farmaceutici) e 7, comma 1 (destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie) e 9 (rideterminazione delle pene) entrano in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale (comma 2).

Occorrerebbe fare riferimento, in questo come negli altri commi, alla data di entrata in vigore – e non di pubblicazione – della legge. In mancanza di una diversa clausola espressa si deve intendere che la legge entri in vigore una volta decorso l'ordinario termine di quindici giorni dalla pubblicazione.

Le disposizioni di cui agli articoli 5, commi 1 e 2 (monopolio della cannabis), e 7, comma 2 (destinazione dei proventi da monopolio della cannabis), entrano in vigore centottanta giorni dopo la data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti di cui all'articolo 5, commi 3, 4 e 5 (comma 3). Le disposizioni dell'articolo 8 (relazione del Governo alle Camere) entrano in vigore dodici mesi dopo la data di entrata in vigore della presente legge (comma 4).

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è corredata dalla sola relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge introduce e modifica una speciale disciplina volta alla parziale legalizzazione della coltivazione e del consumo della cannabis, per la cui vendita al dettaglio è previsto il monopolio statale. L'intervento appare dunque riconducibile alla materia "ordinamento civile e penale", di esclusiva competenza legislativa statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

Rispetto degli altri principi costituzionali

La disciplina del D.P.R. n. 309 del 1990 (Testo unico in materia di stupefacenti) considera la cannabis, ai fini sanzionatori, come una "**droga leggera**", l'unica compresa nella tabella II allegata al testo unico (dalla varietà indica di tale sostanza sono prodotti sia l'hashish che la marijuana).

Ciò a seguito della **sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale**, che ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 4-bis e 4-vicies ter, del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272 (conosciuto come Decreto Olimpiadi di Torino, poi convertito dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, cd. legge Fini-Giovanardi) per violazione dell'art. 77 della Costituzione, per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni originarie del decreto-legge e quelle introdotte nella legge di conversione e poi impugnate.

Tali disposizioni modificavano l'art. 73 del testo unico (TU) sugli stupefacenti (art. 4-bis) e numerose altre disposizioni dello stesso TU (art. 4-vicies ter). In particolare:

►l'articolo 4-bis, modificando l'art. 73 del d.P.R. 309/1990, aveva unificato il trattamento sanzionatorio previsto per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, trattamento che in precedenza era differenziato a seconda che i reati avessero per oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope incluse nelle tabelle II e IV (cosiddette "droghe leggere") ovvero quelle incluse nelle tabelle I e III (cosiddette "droghe pesanti"). Per effetto di tali modifiche le sanzioni per i reati concernenti le cosiddette "droghe leggere" e, in particolare, i derivati dalla cannabis, precedentemente stabilite nell'intervallo edittale della pena della reclusione da 2 a 6 anni e della multa da 5.164 a 77.468 euro, sono state elevate, prevedendosi la pena della reclusione da 6 a 20 anni e della multa da 26.000 a 260.000 euro;

►l'articolo 4-vicies ter ha parallelamente modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli articoli 13 e 14 del TU, includendo nella nuova tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi. Peraltro, l'art. 4-vicies ter viene dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza, e non limitatamente alle sue disposizioni sulle tabelle (commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), sulle tabelle), come originariamente richiesto dalla Corte di cassazione, che ha rimesso la questione alla Consulta.

Sul punto la Corte costituzionale ha affermato che «trattandosi di un vizio di natura procedurale, che peraltro [...] si evidenzia solo ad un'analisi dei contenuti normativi aggiunti in sede di conversione, la declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce per intero le due disposizioni impugnate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione di questa Corte in relazione ad eventuali ulteriori impugnative aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge».

Il contenuto dell'art. 4-vicies ter è infatti molto più ampio, visto che prevede la modifica di ben 31 articoli del TU

(artt. 2, 13, 14, 31, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 54, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 69, 71, 79, 82, 114, 115, 120, 122 e 127). Tutte le modifiche a queste disposizioni del testo unico sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-vicies ter comporta – per espressa affermazione della Consulta – la reviviscenza delle disposizioni del testo unico stupefacenti, in vigore prima dell'entrata in vigore della legge di 49/2006 (c.d. legge Iervolino-Vassalli).

La Corte afferma che «In considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate».

L'efficacia delle disposizioni previgenti determina un abbassamento delle pene per le violazioni relative alle c.d. droghe leggere (punite con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa, anziché con la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa) e un parallelo aumento delle pene previste per le violazioni relative alla c.d. droghe pesanti (punite con la pena della reclusione da otto a venti anni, anziché con quella da sei a venti anni).

Sul punto, la Corte costituzionale ha affermato che «quanto agli effetti sui singoli imputati, è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo ex art. 2 cod. pen., che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo».

La Corte costituzionale si rende anche conto che la reviviscenza delle disposizioni anteriori alla legge 49/2006 può comportare l'inapplicabilità di norme successive a quelle impugnate. Le norme successive, infatti, rinviando a disposizioni caducate, verrebbero private del loro oggetto. Anche in questo caso, la Consulta rimette la questione alla valutazione del giudice comune.

La legge n. 49 del 2006 aveva soppresso, in particolare, la precedente distinzione tra droghe pesanti e leggere e il trattamento sanzionatorio delle varie condotte (dalla produzione, alla coltivazione, allo spaccio) aventi ad oggetto la cannabis era stato parificato a quello previsto per le droghe pesanti. Erano quindi risultate applicabili a tali comportamenti sanzioni tra le più elevate di quelle previste dall'ordinamento, con cornici edittali tra i 6 e i 20 anni. L'effetto principale della disciplina prevista dalla legge Fini-Giovanardi è stato quello di un rilevante incremento degli ingressi in carcere (anche a titolo di custodia cautelare) per reati legati agli stupefacenti e soprattutto per piccolo spaccio, ovvero per detenzione di droghe (per lo più leggere) in quantitativi modici ma comunque superiori ai limiti tabellari e, pertanto, idonei a far presumere la finalità di cessione a terzi.

In particolare, sulla liceità penale o meno della **coltivazione di cannabis** la **giurisprudenza** ha assunto diverse posizioni nel corso del tempo.

Si ricorda come già la **sentenza n. 360/1995 della Corte Costituzionale** abbia dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 73 e 75 del TU stupefacenti. nella parte in cui prevedono l'illiceità penale della coltivazione di piante da cui siano estraibili sostanze stupefacenti anche per uso personale degli agenti.

La linea interpretativa più severa sulla coltivazione è stata indicata dalla **sentenza della Cassazione, Sezioni Unite, 10 luglio 2008, n. 28605**. La sentenza ha precisato:

- che costituisce condotta penalmente rilevante qualsiasi attività non autorizzata di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, anche quando sia realizzata per la destinazione del prodotto ad uso personale;
- che ai fini della punibilità della coltivazione non autorizzata di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, spetta al giudice verificare in concreto l'offensività della condotta ovvero l'idoneità della sostanza ricavata a produrre un effetto drogante rilevabile.

A sorreggere tale specifico principio le Sezioni Unite richiamano anzitutto gli argomenti svolti dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 360 del 1995, con riferimento alla **manca di nesso di immediatezza tra la coltivazione e l'uso personale ed alla impossibilità di determinare "ex ante" la potenzialità della sostanza drogante ricavabile dalla coltivazione, così da rendere ipotetiche e comunque meno affidabili le valutazioni in merito alla destinazione della droga all'uso personale piuttosto che alla cessione**. E' stato evidenziato, inoltre, che la condotta di "coltivazione", anche dopo l'intervento della legge n. 49 del 2006, non è stata richiamata nell'art. 73, comma 1-bis, né nell'art. 75, comma 1, ma solo nel comma 1 dell'art. 73 del novellato D.P.R. n. 309/1990, a riprova che il legislatore ha voluto attribuire a tale condotta comunque e sempre una rilevanza penale, quali che siano le caratteristiche della coltivazione e quale che sia il quantitativo di principio attivo ricavabile dalle parti delle piante da stupefacenti. Infine, le Sezioni Unite hanno valorizzato il dato naturalistico, riferito al fatto che qualsiasi tipo di coltivazione è caratterizzata da un'essenziale nota distintiva rispetto alle fattispecie di detenzione. A parere dei giudici di legittimità è quindi giustificato un trattamento sanzionatorio diverso e più grave.

Riperkorrendo le argomentazioni delle Sezioni Unite: «il principio di offensività – in forza del quale non è concepibile un reato senza offesa ("*nullum crimen sine iniuria*") – secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, opera su due piani, "rispettivamente, della previsione normativa, sotto forma di precetto rivolto al legislatore di prevedere fattispecie che esprimano in astratto un contenuto lesivo, o comunque la messa in pericolo, di un bene o interesse oggetto della tutela penale (offensività in astratto), e dell'applicazione giurisprudenziale (offensività in concreto), quale criterio interpretativo - applicativo affidato al giudice, tenuto ad accertare che il fatto di reato abbia effettivamente leso o messo in pericolo il bene o l'interesse tutelato" (così testualmente Corte Cost. n. 265/05 e, in senso conforme, vedi pure le decisioni nn. 360/95, 263/00, 519/00, 354/02)».

Con riferimento alla questione problematica propostasi per i reati in materia di stupefacenti, la Corte Costituzionale

ha quindi specificamente sostenuto, nella sentenza n. 360 del 1995, che la condotta di coltivazione di piante da cui sono estraibili i principi attivi di sostanze stupefacenti integra un tipico reato di pericolo presunto, connotato dalla necessaria offensività della fattispecie criminosa astratta. Partendo da tale premessa la Cassazione, con la sentenza richiamata, in ossequio al principio di offensività inteso nella sua accezione concreta, ha stabilito che spetta al giudice verificare se la condotta, di volta in volta contestata all'agente ed accertata, sia assolutamente inidonea a porre a repentaglio il bene giuridico protetto, risultando in concreto inoffensiva.

La condotta è "inoffensiva", secondo le Sezioni unite, soltanto se il bene tutelato non è stato leso o messo in pericolo anche in grado minimo (irrilevante, infatti, è a tal fine il grado dell'offesa), sicché, con riferimento allo specifico caso della coltivazione di piante, la "offensività" non ricorre soltanto se la sostanza ricavabile da essa non è idonea a produrre un effetto stupefacente in concreto rilevabile.

In tale cornice interpretativa tracciata dalle Sezioni Unite e dalla giurisprudenza costituzionale si inscrivono rilevanti pronunce della Cassazione sul tema specifico della coltivazione di piante da stupefacenti, che hanno confermato la necessità di ritagliare in concreto i contorni dell'offensività della condotta sottoposta al giudizio.

Tra le altre, si richiama la sentenza n. 44287 del 2008 della Corte di Cassazione secondo cui, per la punibilità della coltivazione abusiva non rileva (...) il grado di maturazione raggiunto dalle piante di *cannabis*, ma l'idoneità anche solo potenziale delle stesse (già con la posa dei semi) a dar luogo ad una germinazione con capacità stupefacente.

Nella **sentenza n. 23082 del 2013**, la Corte di Cassazione ha enucleato una serie di "indicatori" dimostrativi della concreta offensività della condotta di coltivazione non autorizzata di piante di natura stupefacente, enucleando tra questi il quantitativo di principio attivo ricavabile dalle singole piante in relazione al loro grado di maturazione, come anche l'estensione e la struttura organizzata della piantagione, dalle quali possa derivare una produzione di sostanze potenzialmente idonea ad incrementare il mercato (nella fattispecie il reato è stato ritenuto configurabile per un quantitativo di 43 piantine di "*cannabis*", dalle quali all'atto di accertamento si sarebbe ricavato un quantitativo di sostanza stupefacente sia al valore della dose singola che della dose – soglia, per la presenza di semi e di impianti di innaffiamento e riscaldamento dei locali, finalizzati a favorire la crescita e lo sviluppo della coltivazione).

La successiva sentenza n. 22459 del 2013 della Corte di Cassazione ha affrontato la questione egualmente con riferimento ai caratteri specifici della piantagione, affermando, ai fini della punibilità della coltivazione, l'irrelevanza della quantità di principio attivo ricavabile nell'immediatezza, e la rilevanza, invece, della conformità della pianta al tipo botanico previsto e della sua attitudine, anche per le modalità di coltivazione, a giungere a maturazione e a produrre la sostanza stupefacente.

All'impostazione delle **Sezioni Unite** ha fatto seguito, un consistente, diverso orientamento dei **giudici di legittimità**.

Sul principio in generale di offensività, Cass., sentenza n. 21120 del 2013 ha affermato che non è configurabile il reato di coltivazione non autorizzata di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti nel caso in cui la condotta sia assolutamente inidonea (irrilevante essendo il grado dell'offesa) a ledere i beni giuridici tutelati dalla norma incriminatrice e, pertanto, risulti inoffensiva secondo i canoni previsti dall'art. 49 c.p. La sentenza precisa, altresì, che tale assoluta inidoneità della condotta non può dipendere da circostanze occasionali e contingenti quali la mancata produzione di sostanza stupefacente a causa della non maturazione della piantagione, magari per l'intervento tempestivo da parte della polizia giudiziaria.

In relazione all'esigenza di dimostrare l'effettiva offensività della condotta e l'idoneità della stessa a porre in pericolo il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice Cassazione, sent. n. 15191/2014 ha ritenuto ad esempio che nella coltivazione di sostanza stupefacente, se il numero delle piantine è esiguo e la sostanza da esse estraibile è minimo il reato comunque non sussiste non mettendo in pericolo la salute collettiva (nello stesso senso, tra le altre, Cassazione, sentt. n. 33835/2014; n. 25674/2014, n. 22110/2013) .

Le **pronunce di legittimità più recenti si pongono, tuttavia, nel solco dell'orientamento più restrittivo** espresso dalle Sezioni Unite nel 2008 (Cass. n. 28605/2008).

Si segnala, ad esempio, Cassazione, sentenza 22 gennaio 2015, n. 3177, che, in relazione alla verifica di offensività della condotta criminosa (coltivazione di tre piantine di marijuana), proprio alla luce del dictum della Sezioni Unite, in linea con la ricordata decisione n. 360/1995 della Corte Costituzionale, ha ribadito che "l'offensività non ricorre soltanto se la sostanza ricavabile dalla coltivazione non è idonea a produrre un effetto stupefacente in concreto rilevabile" (cfr., ex multis: Sentt. nn. 12616/2013 e 22110/2013). Eventualità, questa, da escludersi a fronte della accertata capacità produttiva di marijuana delle tre piante sequestrate al ricorrente e che rende inconfidenti i rilievi in tema di congruità dell'esperita indagine chimica. In proposito, la Cassazione ha ritenuto opportuno puntualizzare che – in relazione alla specificità del fatto materiale di coltivazione – non può aversi riguardo allo stadio (iniziale, in corso, avanzato, esaurito) del processo produttivo accertato (ciò che equivarrebbe a dare ingresso ad un improprio criterio di punibilità differenziata), poiché l'offensività della condotta si radica nella sola idoneità della coltivazione a produrre la sostanza per il consumo. Con l'ovvio effetto che "non rileva la quantità di principio attivo ricavabile nell'immediatezza dell'accertamento, ma la conformità delle piante al tipo botanico previsto e la loro attitudine (anche per modalità e cura di coltivazione) a giungere a maturazione e a produrre la sostanza stupefacente utilizzabile per il consumo".

Ancor più recentemente, Cassazione, sent. 22 settembre 2015, n. 38364 - pronunciandosi sulla vicenda di un uomo analogamente condannato per aver coltivato tre piantine di *cannabis* nel cortile della propria abitazione - ha ritenuto come reato la coltivazione, anche ad uso personale, di piante dalle quali può estrarsi una sostanza stupefacente; la condotta risulterebbe inoffensiva soltanto se la sostanza in questione non ha effetti (stupefacenti) in concreto rilevabili.

La modesta estensione della coltivazione, continua la Suprema Corte, la qualità delle piante, nonché il loro grado di tossicità possono al più rilevare solo ai fini della considerazione della gravità del reato e della commisurazione della pena. Il legislatore ha, infatti, attribuito a tale condotta sempre e comunque una rilevanza penale, quali che siano le caratteristiche della coltivazione e quale che sia il quantitativo di principio attivo ricavabile dalle piante, al fine di escludere in radice la possibilità che il ciclo della droga possa "autoalimentarsi". Da ultimo, la Cassazione ribadisce che la condotta di coltivazione integra un tipico reato di pericolo presunto, connotato, già in astratto, dalla

necessaria offensività. Spetterà poi al giudice verificare se la condotta de qua sia assolutamente idonea, in concreto, a ledere il bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice.

Va segnalato, peraltro, che nel caso in questione, il coltivatore occasionale (di marijuana) avrebbe potuto fruire del beneficio della non punibilità per la particolare tenuità del fatto previsto dal nuovo art. 131-bis c.p. (introdotto dal D.Lgs. n. 28/2015), se non vi fossero stati precedenti per lo stesso reato (recidiva, presente nel caso in questione, che ha comportato una condanna di condanna a 4 mesi di reclusione).

Si ricorda in fine che ancor più di recente la **Corte costituzionale (sent. 109/2016)** ha ricostruito i principali passaggi della giurisprudenza e ha dichiarato **non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del testo unico in materia di stupefacenti**, con riguardo alla parte in cui – secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità – non include tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative, ove finalizzate in via esclusiva all'uso personale della sostanza stupefacente, anche la coltivazione di piante di *cannabis*. La Corte costituzionale non ha infatti accolto l'avviso della Corte rimettente, secondo cui risulterebbe in tal modo violato il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento fra chi detiene per uso personale sostanza stupefacente ricavata da piante da lui stesso precedentemente coltivate – assoggettabile soltanto a sanzioni amministrative, in forza della disposizione denunciata – e chi è sorpreso mentre ha in corso l'attività di coltivazione, finalizzata sempre al consumo personale: condotta che assume, invece, rilevanza penale. Secondo la Corte, infatti, il detentore a fini di consumo personale dello stupefacente "raccolto" e il coltivatore "in atto" rispondono entrambi penalmente.

Nè, secondo la Corte costituzionale, la norma censurata violerebbe il principio di necessaria offensività del reato, desumibile dalla disposizione combinata degli artt. 13, secondo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. (secondo la Corte rimettente, in quanto non diretta ad alimentare il mercato della droga, la coltivazione di piante di *cannabis* per uso personale risulterebbe, infatti, idonea a ledere i beni giuridici protetti dalla norma incriminatrice). Per la Corte costituzionale, non è neppure accreditabile come novità significativa la **decisione quadro n. 2004/757/GAI**, la quale reca solo «norme minime» in tema di repressione penale delle condotte aventi ad oggetto sostanze stupefacenti. Essa **non obbliga** gli Stati membri a prevedere come reato la coltivazione per uso personale, ma **neppure impedisce** loro di farlo.

cost223	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia