

Stupefacenti: incostituzionali le misure di prevenzione per i consumatori

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza 6 maggio 2016, n. 94

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che ha introdotto l'art. 75-bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Nola nel procedimento penale nei confronti di P.V., con ordinanza del 22 giugno 2015, iscritta al n. 247 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 22 giugno 2015 (reg. ord. n. 247 del 2015), notificata il successivo 1° luglio, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Nola ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e

riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-bis del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

In particolare, il rimettente lamenta che la disposizione censurata, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, abbia contenuto disomogeneo rispetto al decreto-legge e difetti, inoltre, dei necessari requisiti di necessità e urgenza, in tal modo violando il citato art. 77, secondo comma, Cost.

1.1.– In punto di rilevanza, il giudice a quo ha premesso di essere investito della richiesta di emissione di un decreto penale di condanna nei confronti di P.V., per il reato ex art. 75-bis, commi 1, lettera a) e 6, del d.P.R. n. 309 del 1990, contestatogli per avere egli contravvenuto al provvedimento emesso nei suo confronti dal Questore di Napoli il 3 novembre 2014.

Il rimettente ha poi precisato che, in assenza del vizio della disposizione censurata, la richiesta di condanna dovrebbe accogliersi, non sussistendo motivi di rigetto della stessa o di proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen.

Né sarebbe praticabile una interpretazione conforme, in quanto il vulnus costituzionale è rappresentato dalla stessa esistenza della disposizione incriminatrice.

1.2.– In punto di non manifesta infondatezza della questione, il giudice a quo, nel ritenere condivisibili le considerazioni svolte dallo stesso pubblico ministero sul contrasto della disposizione in esame con l'art. 77, secondo comma, Cost., ha ulteriormente osservato come la questione sia analoga a quella già affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 2014, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del citato d.l. n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 49 del 2006.

Anche in quel caso la Corte aveva ritenuto la disomogeneità delle disposizioni in allora censurate – che avevano ridisegnato l'apparato repressivo in materia di stupefacenti – rispetto al contenuto originario del medesimo decreto-legge, ravvisando quindi la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Allo stesso modo, il citato art. 4-quater, introducendo l'art. 75-bis nel d.P.R. n. 309 del 1990, ha previsto, in sede di conversione dell'originario decreto-legge, una disposizione di carattere sostanziale e sanzionatorio totalmente disomogenea rispetto all'unica disposizione cui poteva riferirsi, tra quelle riguardanti la sicurezza e i finanziamenti relativi alle Olimpiadi invernali che si sarebbero dovute tenere, vale a dire l'art. 4 del d.l. n. 272 del 2005, la cui connotazione finalistica era ed è esclusivamente quella processuale ed esecutiva, di impedire l'interruzione dei programmi di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Secondo il rimettente, dunque, anche la disposizione introdotta dall'art. 4-quater risulta affetta dal medesimo vizio procedurale rilevato dalla Corte costituzionale con riguardo agli artt. 4-bis e 4-vicies ter della medesima legge di conversione, per mancanza del requisito di

omogeneità ex art. 77, secondo comma, Cost.

Peraltro, il giudice ha rimarcato come la disposizione censurata debba ritenersi priva anche dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., violato pertanto sotto questo ulteriore profilo.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 22 giugno 2015 (reg. ord. n. 247 del 2015), notificata il successivo 1° luglio, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Nola ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-bis del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), ritenendo che la disposizione censurata violi l'art. 77, secondo comma, Cost.

In particolare, il giudice a quo ha osservato che l'art. 4-quater del d.l. n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 49 del 2006, ha introdotto, esclusivamente in sede di conversione, l'art. 75-bis del d.P.R. n. 309 del 1990, che contiene una contravvenzione per l'inosservanza di misure di prevenzione nei confronti di tossicodipendenti, istituite con la medesima disposizione.

Secondo il rimettente, la disposizione censurata, introdotta con la sola legge di conversione, difetterebbe del requisito di omogeneità rispetto alle norme contenute nell'originario decreto-legge, così violando l'art. 77, secondo comma, Cost., analogamente a quanto già ritenuto dalla Corte costituzionale in relazione agli art. 4-bis e 4-vicies ter del medesimo d.l. n. 272 del 2005, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 49 del 2006, che per questa ragione li ha dichiarati illegittimi con la sentenza n. 32 del 2014.

In via subordinata, il giudice a quo ha ritenuto che, ove non venisse accolta la censura principale, in ogni caso difetterebbero i presupposti della straordinaria necessità e urgenza di provvedere, stabiliti dal medesimo art. 77, secondo comma, Cost. che, pertanto, dovrebbe ritenersi violato anche sotto questo ulteriore profilo.

2.– In via preliminare, in punto di determinazione del thema decidendum, questa Corte osserva che il dispositivo dell'ordinanza di rimessione deve essere letto unitamente alla sua motivazione, dalla quale si evince chiaramente che le censure sollevate dal rimettente attengono a un vizio dell'intero art. 4-quater del d.l. n. 272 del 2005, come convertito dall'art. 1, comma 1, della l. n. 49 del 2006, dipendente dalla disomogeneità del suo contenuto rispetto a quello dell'originario decreto-legge.

Il citato art. 4-quater introduce, nel d.P.R. n. 309 del 1990, l'art. 75-bis che prevede (commi da 1 a 5 e comma 7) la possibilità di assoggettare a determinate misure di prevenzione i soggetti tossicodipendenti che abbiano commesso illeciti amministrativi in materia di sostanze stupefacenti ai sensi del precedente art. 75, qualora, in relazione alle modalità e alle circostanze, possa derivare pericolo per la sicurezza pubblica; l'inosservanza di tali misure di prevenzione integra una contravvenzione punita con l'arresto da tre a diciotto mesi (comma 6).

Il contenuto normativo della disposizione impugnata è rappresentato, dunque, dall'inestricabile collegamento tra la previsione di particolari misure di prevenzione nei confronti di persone tossicodipendenti e di una contravvenzione per il caso della loro inosservanza.

Conseguentemente deve ritenersi che l'oggetto della questione di legittimità costituzionale sia costituito dal citato art. 4-quater nella sua integralità.

3.– Sempre in via preliminare deve rilevarsi che l'ordinanza di rimessione non presenta profili di inammissibilità, contenendo un'adeguata illustrazione dei termini del fatto e delle disposizioni normative implicate, nonché dei profili di illegittimità costituzionale denunciati, con chiara indicazione dei parametri costituzionali e della conferente giurisprudenza della Corte costituzionale a fondamento della censura.

Nessuna interpretazione orientata o adeguatrice risulta possibile, posto che è la stessa introduzione dell'articolo censurato a essere ritenuta illegittima, in quanto effettuata con una procedura viziata.

Evidente, oltre che espressamente motivata, risulta, infine, la rilevanza della questione, posto che la dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata travolgerebbe la contravvenzione oggetto del giudizio a quo.

4.– Nel merito la questione è fondata.

4.1.– La Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, ha già dichiarato l'illegittimità di altre disposizioni introdotte in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, per eterogeneità delle medesime rispetto al contenuto, alla finalità e alla ratio complessiva dell'originario decreto-legge.

Segnatamente, la citata pronuncia, che costituisce un precedente specifico in materia, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005: il primo (art. 4-bis) – modificando l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 – ha previsto una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, unificando il trattamento sanzionatorio 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”); il secondo (art. 4-vicies ter) ha parallelamente modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli artt. 13 e 14 dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990, includendo nella nuova tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi.

4.2.– Le considerazioni sviluppate con la citata sentenza n. 32 del 2014 – che hanno

indotto questa Corte a censurare la disomogeneità delle disposizioni aggiunte dagli artt. 4-bis e 4-vicies ter rispetto all'originario decreto-legge – valgono anche per la disposizione oggi censurata di cui all'art. 4-quater.

Infatti, le norme originarie – contenute in un provvedimento significativamente titolato all'inizio «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi» – riguardano l'assunzione di personale della Polizia di Stato (art. 1), misure per assicurare la funzionalità all'Amministrazione civile dell'interno (art. 2), finanziamenti per le Olimpiadi invernali (art. 3), il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4) e il diritto di voto degli italiani residenti all'estero (art. 5).

Anche nel presente giudizio, come in quello definito con la sentenza n. 32 del 2014, l'unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbe ricollegarsi la disposizione impugnata introdotta dalla legge di conversione, è l'art. 4, la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Nei confronti di questi ultimi era, infatti, intervenuta la allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta “legge ex Cirielli”, che, con il suo art. 8, aveva aggiunto l'art. 94-bis al d.P.R. n. 309 del 1990, riducendo da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre, l'art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero.

Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l'efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidiva, aveva abrogato, con l'art. 4 del d.l. n. 272 del 2005, il predetto art. 94-bis e aveva modificato l'art. 656, comma 9, lettera c), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto, alle condizioni precedentemente previste.

L'art. 4 dell'originario testo del decreto-legge contiene, pertanto, norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza.

4.3.– Diversamente, la disposizione di cui all'art. 4-quater, oggetto del presente giudizio e introdotta dalla legge di conversione, prevede anche norme a carattere sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente, ma piuttosto orientate a finalità di prevenzione di pericoli per la sicurezza pubblica.

Pur contenute in un'unica disposizione, le norme di nuova introduzione hanno una portata sistematica e coinvolgono istituti di estrema delicatezza, quali sono quelli delle misure di prevenzione atipiche e delle reazioni sanzionatorie alla loro violazione.

L'esame del contenuto della disposizione impugnata denota, pertanto, la palese estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite, in modo da evidenziare, sotto questo profilo, una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione.

Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-bis del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA