L-JUS

RIVISTA SEMESTRALE DEL CENTRO STUDI ROSARIO LIVATINO

Fascicolo 1- 2022

Anno V

Direttore
Mauro Ronco

Direttore responsabile
Alfredo Mantovano

Coordinamento della redazione
Daniela Bianchini

Comitato di redazione
Chiara Airoma, Domenico Airoma, Daniela Bovolenta, Walter Brunetti, Francesca Carloni, Francesco Cavallo, Lorenzo Jesurum, Stefano Nitoglia, Daniele Onori, Margherita Prandi, Roberto Respinti, Angelo Salvi.

Comitato scientifico

† Simona Andrini, Ordinario di Sociologia del diritto – Università degli Studi Roma Tre

Maria Pia Baccari, Ordinario di Diritto romano – LUMSA di Roma
Emanuele Bilotti, Ordinario di Diritto privato – Università Europea di Roma
Francisco Javier Borrego Borrego, già giudice della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
Ilaria Amelia Caggiano, Ordinario di Diritto privato – UNISOB di Napoli
Riccardo Chieppa, Presidente emerito della Corte costituzionale
Mario Cicala, Presidente emerito di sezione della Corte di Cassazione
Federico Fernández de Bujan, Ordinario di Diritto romano – UNED di Madrid
Carlo Deodato, Presidente di sezione del Consiglio di Stato
M. Luisa Di Pietro, Direttore Centro Studi e Ricerche sulla Salute Globale – Università Cattolica di Roma
Giovanni Doria, Ordinario di Istituzioni di Diritto privato – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
Vincenzo Geraci, Avvocato Generale emerito della Corte di Cassazione
Mauro Giovannelli, Avvocato in Firenze
Paolo Maci, Avvocato e Docente di Legislazione scolastica – Università Telematica Pegaso
Giuseppe Marra, Componente togato del Consiglio Superiore della Magistratura
Carlos Fernando Mathias De Souza, Ordinario di Storia del diritto – Università di Brasilia (UnB)
Giacomo Rocchi, Consigliere alla Corte di Cassazione
Armando Tursi, Ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Milano

Rivista semestrale iscritta al n. 61/2018 presso il Trib. di Roma dal 22/03/2018

CRITERI REDAZIONALI

1. L'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato indicando il cognome in carattere MAIUSCOLETTO, preceduto dall'iniziale del nome.
2. Il titolo dell'opera o dell'articolo citato va riportato con carattere corsivo.
3. La citazione delle Riviste va in corsivo.
4. L'indicazione dell'anno va in tondo.
5. L'indicazione del numero o di parti della Rivista va in tondo.
6. L'indicazione del numero della o delle pagine citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) o "c." (colonna); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata, si fa seguire "ss."
7. Nell'indicare un volume o un tomo, è possibile, rispettivamente, limitarsi al numero romano o al numero arabo, oppure far precedere i numeri da "vol." o "tomo".
8. Le particelle "cit." e "loc. cit.", indicative di pagine già citate, vanno in tondo; mentre vanno in corsivo la particella "*op. cit.*", indicativa di un titolo di volume o rivista già citato e le particelle "ivi" ed "ibidem".
9. Il luogo di edizione va in tondo.
10. È facoltativo citare la Casa Editrice.
11. I brani di altri Autori o il testo di disposizioni normative possono essere riportati, in carattere corsivo, utilizzando indifferentemente le caporali («…..») o gli apici doppi ("……").
12. Le parole straniere vanno in corsivo.
13. Per la citazione di opere scritte da più Autori, fermo restando quanto previsto al punto 1, i nomi devono essere separati dal trattino.

I contributi dovranno essere inviati al seguente indirizzo di posta elettronica: info@l-jus.it (in formato .doc), specificando nome e cognome dell'Autore, qualifica accademica e/o professionale, indirizzo di posta elettronica e recapito telefonico per eventuali comunicazioni.
Ciascun contributo dovrà recare il titolo sia in italiano che in inglese e dovrà essere completo di sommario, di un breve abstract (in italiano e inglese) e dell'indicazione di cinque parole chiave (in italiano e in inglese).

I contributi saranno pubblicati previa valutazione positiva da parte dei Valutatori. Il Direttore, in casi particolari (es. in caso di Autori di riconosciuto prestigio accademico o che ricoprono cariche istituzionali o in caso di relazioni tenute a Convegni o workshop organizzati o promossi dal Centro Studi Livatino), può escludere la procedura di valutazione, autorizzando la pubblicazione con la postilla "Contributo accettato dal Direttore".

IN QUESTO NUMERO

Questo numero di L-JUS si apre con la pubblicazione di alcune delle relazioni (quelle di Antonio Maria Costa, di Giovanni Russo e di Mauro Ronco) e dei messaggi istituzionali dell'annuale convegno nazionale del Centro Studi Rosario Livatino, che si è svolto il 6 maggio 2022, nella Sala Capitolare presso il Chiostro del Convento di S. Maria sopra Minerva, finalmente in presenza dopo due anni di sospensione forzata a causa della pandemia, sul tema "*Droga, le ragioni del no. Scienza, prevenzione, contrasto, recupero*". È stata anche l'occasione per presentare il volume "*Droga, le ragioni del no. La scienza, la legge, le sentenze*", curato dal Centro studi ed edito da Cantagalli nel 2022.

Pur se la Corte costituzionale, con la sentenza n. 51/2022 ha dichiarato non ammissibile il quesito referendario che puntava a rendere legale la coltivazione di piante da cui ricavare qualsiasi tipo di stupefacente, e ad abolire la reclusione per il traffico e lo spaccio delle droghe c.d. leggere, tuttavia non è venuto meno lo sforzo di alcune compagini per liberalizzare la droga in tale direzione all'ordine del giorno della Camera dei Deputati vi è un testo che riunisce varie proposte di legge.

Con questo convegno il Centro Studi ha inteso illustrare gli effetti delle principali sostanze stupefacenti, in particolare dei derivati della cannabis, e descrivere il profilo criminologico del traffico, internazionale e interno, della diffusione e del consumo delle droghe in Italia, replicando ai più frequenti luoghi comuni che si usano per sostenere la legalizzazione di quelle c.d. leggere, anche alla luce di quanto accaduto negli ordinamenti che hanno introdotto leggi permissive: nella consapevolezza che il pieno recupero della persona, sul quale sono impegnate da tempo le Comunità, l'incremento della consapevolezza dei danni derivanti da ogni tipo di sostanza, e il coraggio di affrontare la sfida educativa costituiscono i percorsi più idonei, unitamente all'adeguamento del quadro normativo, per fronteggiare una emergenza nascosta ma reale.

I saggi che seguono successivi affrontano:

- con Francesco Farri, i profili di (in)efficienza dell'Ufficio per il processo, destinatario di una parte consistente della quota di risorse destinate alla giustizia dal PNRR;

- con Manuel Ganarin, la Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* Di Papa Francesco sulla riforma della curia romana;
- con Daniela Bianchini, la questione dell'alienazione parentale e della "giustizia a misura di minore", a margine di recenti pronunce di legittimità e delle Linee guida europee.

La Sezione Documenti contiene, infine, le memorie che giuristi del Centro Studi Rosario Livatino hanno contribuito a redigere, e che sono state depositate nei giudizi di ammissibilità dei quesiti referendari sull'omicidio del consenziente e sulla droga.

Alfredo Mantovano

SEZIONE ATTI DEL CONVEGNO ANNUALE

INTRODUZIONE

In questa sezione di L-JUS, dedicata al convengo svolto il 6 maggio 2022, nella Sala Capitolare presso il Chiostro del Convento di S. Maria sopra Minerva, sul tema "*Droga, le ragioni del no. Scienza, prevenzione, contrasto, recupero*", pubblichiamo i seguenti testi:

- i messaggi che la Presidente del Senato della Repubblica on. Prof.ssa Maria Elisabetta Alberti Casellati e il Segretario di Stato di Sua Santità il card. Pietro Parolin hanno inviato ai convegnisti;
- la relazione, sul contrasto internazionale al traffico di droga, di Antonio Maria Costa, che dal 2002 al 2010 è stato Direttore Esecutivo dell'UNODC-Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, con sede a Vienna, dal 2002 al 2010, e in tal veste ha sviluppato e seguito programmi ONU contro il crimine organizzato transnazionale, e contro la corruzione, e in particolare ha dato un forte contributo alle strategie di contrasto del traffico degli stupefacenti;
- la relazione sul contrasto nazionale, di Giovanni Russo, Procuratore nazionale antimafia vicario, con importanti esperienze nella Direzione distrettuale antimafia di Napoli e come consulente della Commissione parlamentare antimafia;
- la relazione conclusiva di Mauro Ronco, Presidente del Centro Studi, Direttore di questa rivista e Professore emerito di diritto penale, autore, fra le altre, di una monografia sulla disciplina penale degli stupefacenti, edita nel 1990 da Jovene.

Senato della Repubblica
Il Presidente

"DROGA, LE RAGIONI DEL NO - SCIENZA, PREVENZIONE, CONTRASTO, RECUPERO"

Convegno promosso dal Centro Studi Rosario Livatino

Roma, 6 maggio 2022

Messaggio del Presidente del Senato

Invio con piacere il mio saluto in apertura di questo prestigioso convegno dedicato alle tossicodipendenze e alle articolate questioni criminologiche, sanitarie e sociali ad esse correlate, promosso dal Centro Studi Rosario Livatino.

Desidero esprimere al Presidente Mauro Ronco, ai Vice Presidenti Domenico Airoma, Alfredo Mantovano e Filippo Vari, nonchè agli illustri relatori, il mio profondo apprezzamento per la scrupolosa attenzione che ha contraddistinto l'organizzazione di questo importante momento di confronto a ogni livello istituzionale, accademico e scientifico.

Un appuntamento che, alla luce della recente decisione con cui la Corte costituzionale ha stabilito la non ammissibilità dei quesiti referendari in materia di sostanze psicotrope e stupefacenti, offre una preziosa opportunità di approfondimento su tematiche che, specie in relazione alle cosiddette "droghe leggere", continuano ad essere divisive, tanto nella politica quanto nella società.

Senato della Repubblica
Il Presidente

Questioni che non possono prescindere dalla considerazione che quando si affronta il delicato e complesso fenomeno della droga e delle tossicodipendenze, la ricerca di un punto di equilibrio tra libertà, tutela della salute e sicurezza dei cittadini, soprattutto dei più giovani e fragili, richiede decisioni consapevoli e responsabili.

Rinnovo pertanto i miei auguri di buon lavoro insieme a un sincero pensiero di stima e riconoscenza rivolto ai tanti giuristi, magistrati, avvocati, docenti universitari e notai che con passione si dedicano alle numerose iniziative informative, formative e culturali promosse dal Centro Studi Rosario Livatino.

Una dedizione che onora la memoria e il sacrificio di un giovane e coraggioso magistrato italiano e che, nell'emozione ancora forte della beatificazione di Rosario Livatino come martire della giustizia e della fede, ricorda ogni giorno la ricchezza della sua eredità civica e morale. Esempio per tutti di amore incondizionato per la vita umana e per una giustizia veramente giusta.

Maria Elisabetta Alberti Casellati

SEGRETERIA DI STATO

Dal Vaticano, 4 maggio 2022

Onorevole,

con piacere rivolgo il saluto ai partecipanti al Convegno organizzato dal Centro Studi Rosario Livatino, per presentare il volume dal titolo *Droga. Le ragioni del no. La scienza, la legge, le sentenze*, di cui Lei ha curato l'edizione.

La pubblicazione di questo studio si propone di tenere desta l'attenzione sul tema del contrasto alla diffusione del consumo di droga, mettendo in luce i rischi di ogni semplificazione che si vorrebbe realizzare in materia, attraverso più o meno ampie misure di "liberalizzazione". Gli approfondimenti in esso contenuti illustrano con precisione, ma anche con capacità divulgativa, le molteplici e complesse problematiche legate all'uso delle sostanze stupefacenti, mostrando come le decisioni politiche, le scelte legislative e la prassi giurisprudenziale abbiano la facoltà e, al tempo stesso, la responsabilità di influenzare in modo decisivo il comportamento sociale, favorendo oppure arginando l'uso delle droghe.

Illustrissimo Signore
On. Alfredo MANTOVANO
Vice-Presidente
Centro Studi Livatino

(*alfredo@mantovano.it*)

In tal senso, l'opera può costituire un valido riferimento per comprendere le molteplici ricadute negative di una scelta in senso permissivo. In effetti, non è possibile veramente distinguere, come viene con chiarezza illustrato, tra sostanze dette "pesanti" e altre presentate come "leggere" ma caratterizzate, in realtà, da elevate percentuali di principio attivo. Per questo vorrei proporre una riflessione che si muova su un piano diverso e, direi, preliminare, rispetto a quelli concernenti le implicazioni di carattere sociologico, giudiziario, criminologico e della salute, pubblica e individuale.

Il tema della droga, infatti, coinvolge direttamente quello della persona e della sua dignità, in particolare sotto i due profili qualificanti della libertà e della socialità. Così inteso – come è noto – il concetto di persona umana è alla base della parte fondamentale della Costituzione della Repubblica Italiana. Ora, ogni liberalizzazione non può che presupporre un giudizio in qualche misura positivo, recepito dal Legislatore in riferimento, nel caso presente, al consumo delle droghe. Ma questo è da verificare sulla base di tale principio fondamentale.

Mettendo da parte le finalità di carattere medico – che nel volume risultano peraltro avere evidenze molto parziali e incerte –, gli scopi più largamente presentati dai sostenitori del consumo sono rese con espressioni del tipo "uso ludico" o "finalità ricreativa", in vista delle quali esso viene presentato come un innocuo esercizio della libertà di autodeterminazione della persona.

Tralasciando anche il fatto – scientificamente certo e già di per sé decisivo – che tale consumo non è innocuo, appare a dir poco desolante che la sostanza stupefacente venga presentata come un mezzo "ricreativo", "ludico" o addirittura come strumento di "relax" per la persona; e c'è da sorprendersi che dinanzi ad affermazioni del genere non si levi una spontanea indignazione.

Se infatti l'effetto stupefacente – a motivo del quale avviene il consumo di droga – consiste nella diminuzione del proprio stato di coscienza e lucidità, allora la ricreazione, il divertimento, lo svago della persona vengono ottenuti a prezzo di una frattura tra la percezione soggettiva e la realtà circostante. Si realizza così qualcosa di paradossale: cioè che lo svago personale possa realizzarsi proprio mediante l'alterazione di quelle facoltà per le quali il soggetto può propriamente dirsi "persona", perché sono le facoltà grazie alle quali egli è effettivamente libero, padrone di sé, e al tempo stesso è in grado di entrare in relazione con gli altri e con la realtà che lo circonda. E tutto ciò viene presentato, addirittura rivendicato, come legittimo sviluppo della libertà personale.

Questa contraddizione deve interrogarci e indurci a riflettere ulteriormente. Il fatto che molti avvertano un bisogno di questo tipo, ovvero concepiscano così il divertimento, mette in evidenza un altro problema, che è in realtà la principale causa remota del consumo di droga e di altre forme di alienazione. Si tratta di un malessere esistenziale che assume diverse forme, a seconda della condizione

personale e sociale, e che può avere diverse cause, anche in concorso tra loro: la solitudine; lo smarrimento di fronte alle sfide della vita; la mancanza di senso e – specialmente per gli adolescenti e i giovani – di un contesto familiare ricco di relazioni sane e educative. Di questa fenomenologia sono testimoni i responsabili delle tante comunità – moltissime di ispirazione cristiana – sorte in Italia dagli anni sessanta proprio per aiutare i giovani a liberarsi dalla schiavitù della droga.

È questo, a mio avviso, il problema di fondo e, al tempo stesso, la sfida che il consumo delle droghe pone non solo alla Chiesa, ma alla società intera: diventare capaci di offrire modelli e stili di vita all'altezza della dignità della persona, veramente liberanti e socializzanti, in grado di rispondere alla domanda di vita piena che alberga nel profondo di ogni essere umano. La strada da seguire, dunque, non è quella di assecondare questa o altre forme di alienazione, che sono solo false compensazioni e, in quanto tali, aggravano e cronicizzano il problema. Essa va invece trovata nel favorire la ricerca delle ragioni del vivere, le sole capaci di promuovere un'autentica libertà della persona umana mediante il pieno sviluppo delle sue capacità, non alterandole, sospendendole o riducendole.

In questo senso si conferma luminoso l'esempio offerto dal Beato Rosario Livatino, esempio a cui si ispira il Centro Studi organizzatore del Convegno. Egli infatti ha compiuto la propria esistenza non alienandosi dalla realtà circostante, malgrado le carenze

e le minacce che essa comportava. Al contrario, ha vissuto quella realtà fino in fondo, abitando la propria terra, lavorandovi e prestando in essa l'arduo e rischioso servizio di magistrato, fino a versarvi eroicamente il sangue. È guardando a figure come quella del martire Livatino, nostro contemporaneo, che gli uomini e le donne di oggi possono riscoprire la dignità profonda di sé e della propria vita, vero antidoto ad ogni bisogno disordinato di evasione, dignità che invece il consumo di sostanze stupefacenti rinnega, frustra e compromette.

È con questi pensieri che auspico una fruttuosa discussione sui temi del Convegno e rivolgo a Lei, Onorevole, e a tutti i partecipanti i miei auguri di buon lavoro.

✠ Pietro Card. Parolin
Segretario di Stato di Sua Santità

L-JUS, Anno V, Fasc. 1-2022, pp. 14-20

ANTONIO MARIA COSTA
Già Vice Segretario ONU e Direttore Esecutivo dell'UNODC
Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine

IL CONTRASTO INTERNAZIONALE AL TRAFFICO E ALLA DIFFUSIONE DELLE DROGHE

SOMMARIO: 1. La droga nel mondo (2022) – 2. Scienza e terapia – 3. Contrasto e riciclaggio – 4. Prevenzione e salute – 5. Recupero e sviluppo.

Ringrazio il Presidente Ronco e saluto i partecipanti a questo incontro. Esprimo particolare gratitudine all'amico Alfredo Mantovano che ha accettato di buon grado la mia partecipazione remota. Per ragioni professionali il tema mi appassiona. Ma questa è solo parte della storia: partecipo volentieri all'evento soprattutto poiché, senza consultazione, centrate il dibattito su quattro concetti che mi stanno a cuore: scienza, contrasto, prevenzione, recupero. La coincidenza tra il vostro ed il mio pensiero mi permettete di addentrarmi subito nel tema, previa una breve introduzione sulla situazione della droga nel periodo attuale.

1. La droga nel mondo (2022)

Al momento noto tre novità. La più significativa concerne l'Afghanistan, negli anni scorsi il principale produttore di oppio (circa 80% della fornitura mondiale), usato dai talebani per finanziare la guerriglia. Ora al potere, il 3 aprile il leader Haibatullah Akhundzada annuncia: «*la coltivazione del papavero è vietata in tutto il Paese. Chiunque in violazione, avrà la coltivazione distrutta e sarà punito secondo la legge islamica*». Una decisione potenzialmente di grande portata, ma ancora difficile da interpretare. L'obiettivo può essere uno, oppure molteplice: adempiere a un convincimento di natura religiosa, e/o guadagnare apprezzamento internazionale, e/o ridurre la tossicodipendenza nazionale, e/o rivalutare il valore delle scorte, e/o facilitare lo sblocco delle risorse nazionali per ora sanzionate. Difficile da dire.

Secondo: importanti sono gli avvenimenti in Siria dove, a seguito della diminuzione degli scontri bellici, produzione e traffico di droga sono esplosi, ormai istituzionalizzati. Si tratta di hashish coltivato nella Valle di Beqaa, amfetamine destinate all'Europa, e Captagon per il Medio Oriente (Arabia Saudita). Terzo sviluppo: si riconfermano in

crescita i traffici di cocaina attraverso l'Atlantico e poi lo Sahel, oggi immenso "buco nero" di sovversione (*jihadism*) e traffico (persone e droga). Questo da lato dell'offerta.

Vediamo il lato domanda. Dopo un decennio di esperienza nell'osservatorio internazionale di Vienna ritengo che l'attuale politica continua a limitare il danno alla salute.

Il consumo di droga è confermato tra 1 e 5% della popolazione (in relazione al paese di consumo, tipo di droga e frequenza d'uso), mentre l'uso di altre sostanze che causano dipendenza, tabacco e alcool, eccede il 25-30%. La droga uccide circa 600 mila persone l'anno nel mondo, mentre il tabacco causa 6 milioni di decessi, e l'alcool 3 milioni. Secondo i sostenitori del regime attuale (noi, raccolti in questa sala), questi dati confermano che l'attuale politica della droga (basata sulle convenzioni ONU) limita uso e decessi. Sulla base degli stessi dati gli oppositori ritengono che la droga è meno dannosa delle altre sostanze, e può essere legalizzata. Il dibattito inevitabilmente continua.

Le tendenze recenti confermano un altro aspetto della politica odierna, fortemente negativo: il sistema di controlli causa enormi benefici alla criminalità organizzata. Cifre da capogiro ripetute negli anni, che permettono ai legalizzatori di giustificare la loro causa: "gli Stati devono generare reddito tassando il libero commercio della droga, piuttosto che lasciarlo nelle tasche della mafia". L'argomento fa presa sugli elettori: come controbatterlo?

Sono convinto che sia possibile ricalibrare la politica della droga per risolvere questo problema, senza causare rischio alla salute (legalizzandola). Salute e sicurezza non sono alternative, una rispetto all'altra. Entrambe sono prioritarie e lo Stato moderno può e deve proteggere entrambe. Per realizzare quest'obiettivo dobbiamo modificare i nostri comportamenti, come propongo più avanti, nella sezione dedicata al contrasto.

Ultimo aspetto introduttivo: dobbiamo andare oltre al dibattito droga controllata oppure libera, e pensare alla società globale.

La politica della droga deve essere più attenta ai bisogni della gente lungo l'intera catena del mercato, dai poveri agricoltori che la coltivano, ai disperati tossicodipendenti che la consumano, fino alla gente coinvolta nel fuoco incrociato: pensate alle migliaia di vittime in Messico, Filippine, Tailandia e così via. Le tendenze recenti aggiungono un senso di urgenza ai contenuti dei quattro pilastri proposti nell'ambito di questo convegno (scienza, contrasto, prevenzione, recupero).

2. Scienza e terapia

In primo luogo, la scienza deve giocare un ruolo chiave nella politica della droga. Non dobbiamo solo ridurre il danno causato da essa: dobbiamo sprigionare la sua capacità di fare del bene. Può sembrare un'idea radicale, ma in realtà risale alle origini del controllo narcotici. Secondo il Preambolo della Convenzione Unica ONU «*l'uso medico degli stupefacenti è indispensabile per alleviare il dolore, (...) occorre assicurarne la disponibilità*». Questo è il nobile obiettivo antiproibizionista della proibizione della droga, se mi permettete il gioco di parole. La natura ha assegnato a ogni pianta funzioni a volte contrastanti. Farmaci antidolorifici (per esempio, la morfina), sono derivati dalla pianta che uccide di più: l'oppio. Eppure l'80% della morfina al mondo è somministrata ai malati in sei Paesi. Dobbiamo superare i fattori culturali, professionali e socio-economici che cospirano per negare a un malato nel terzo mondo i farmaci offerti ai ricchi.

Similmente, dobbiamo potenziare l'uso della cannabis terapeutica. Tra i 400 ingredienti c'è il cannabidiol, che è anti-dolorifico, efficace contro epilessia e sclerosi multipla. Dobbiamo lottare in modo costruttivo contro la lobby pro-droga che accantona i farmaci a base di cannabis (Dronabinol e Nabilone) e proclama il diritto di farsi una canna medicinale. Invito a prestare maggiore attenzione all'aspetto terapeutico della droga, per affrontare le sofferenze umane pur mantenendone il controllo, e non come una porta di servizio verso la legalizzazione della medesima (come rischia di diventare).

3. Contrasto e riciclaggio

Dobbiamo avere il coraggio di passare a un tipo di contrasto diverso dal passato, diventando seri nella lotta contro trafficanti e intermediari. Se questa osservazione sorprende taluni è necessario riflettere: i proventi illeciti della droga circolano liberamente nel sistema economico. Ho personalmente constatato che tutte le grandi banche internazionali sono state e rimangono coinvolte nel riciclaggio del denaro mafioso per centinaia di miliardi. Chi gestisce i miliardi dei clan mafiosi è impunito, mentre il tossicodipendente finisce in galera. Sembra un'osservazione banale, ma non lo è. Visitate una prigione negli USA, oppure in Brasile o tanti Paesi in Asia: piene di giovani (per lo più neri), parte tossici, parte spacciatori, parti detentori. Nelle visite a galere di mezzo mondo non ricordo di avere incontrato un singolo banchiere finito in carcere per

riciclaggio dei proventi da droga. Eppure conosciamo le imputazioni contro Wachovia Bank (oggi parte di Well Fargo), incolpata di riciclare 420 miliardi di dollari da narcotici di Sinaloa, e poi lasciata andare senza punizione alcuna. E le accuse a Deutsche Bank, City Corp, HSBC, UBS e tante altre per miliardi di dollari ed euro. Riconosciamolo: i "banchieri-canaglia" non vanno in galera, il giovane con pochi grammi invece ci marcisce.

Il fallimento della lotta al riciclaggio non è uno scandalo soltanto in sé, in quanto permette ai gestori di attività illegali di godersi i redditi criminali che generano. Soprattutto danneggiano la reputazione della politica di controllo della droga. Quando parlo di contrasto ho in mente, certo, polizia, tribunali, carceri e così via. Ma c'è molto di più. Occorre contrastare non solo i banchieri, ma anche la lobby pro-droga che loro finanziano.

Negli Usa in particolare, e sempre di più in Europa, esistono gruppi di pressione capaci di mobilitare enormi somme per influenzare cittadinanza e Parlamenti contro le norme vigenti, in definitiva per votare in un possibile referendum, oppure influenzare i legislatori. Il *business* della cannabis legale, iniziato da piccoli produttori, è ora quotato in borsa. Ne fanno parte anche i grandi colossi farmaceutici, alimentari e del tabacco, per un giro di affari previsto che raggiunge qualche centinaio di miliardi di euro nel mondo. I narcos in occhiali scuri di Sinaloa sono sostituiti da finanzieri in colletto bianco di Wall Street, nella City, in una privatizzazione delle conseguenze economiche di un atto politico che socializza il danno alla salute.

Se non affrontiamo efficacemente la minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, dai "banchieri-canaglia" al loro servizio, e dalle lobby che li proteggono, le nostre società saranno tenute in ostaggio, e il controllo della droga sarà messo a repentaglio dai rinnovati appelli ad abolire le convenzioni ONU sulla droga.

4. Prevenzione e salute

Si può discutere senza fine come contrastare il commercio della droga, e come punirne le violazioni. A mio avviso la politica più efficace mira a prevenire il delitto. Riflettete su queste statistiche: in Svezia, Paese assai libero in costumi e comportamenti, la diffusione della cannabis tra gli studenti di scuola media è sotto il 25%. In Italia è sopra il 60%. Ebbene, alla domanda: "*sapete che la cannabis è nociva alla salute?*", il 75% degli

studenti svedesi risponde affermativamente, mentre solo il 25% degli italiani ne sono consapevoli. L'esperienza dimostra che i programmi di educazione civica in fatto di droga aiutano il giovane ad astenersi. Se la scuola è passiva, il giovane ne paga le conseguenze.

Per questo, propongo un approccio equilibrato. Le azioni di ridurre la coltivazione della droga e di interrompere i flussi illeciti sono vitali, ma non finiranno mai, a meno che non riduciamo il numero di tossicodipendenti che li alimenta. Ridistribuendo le risorse verso la prevenzione della domanda, rendiamo più sostenibile la repressione dell'offerta. Sembra un gioco di parole nuovamente, ma non lo è: più risorse a favore di prevenzione e recupero rendono le spese per il contrasto più efficaci. E non c'è misura preventiva più efficace di quelle condotte attraverso la famiglia e la scuola.

5. Recupero e sviluppo

Dopo anni di esperienza ONU raccomando di avviare i tossicodipendenti verso terapia, riabilitazione e programmi di riduzione del danno, non verso la prigione. I dati sulla recidiva sono convincenti: dall'esperienza di recupero viene fuori oltre metà dei malati, dal tunnel della detenzione non si esce praticamente mai. La salute è la partenza e anche la destinazione della politica della droga: in realtà molte società mancano di adeguati programmi di prevenzione, cura e reinserimento. A volte questo è il risultato di carenze economiche; più frequentemente è dovuto a decisioni politiche errate. Di conseguenza, i tossicodipendenti, a milioni, sono spinti ai margini della società, privati delle cure mediche, esposti a condizioni (compresa la reclusione) che aggravano la condizione, mentre cantanti, modelle, imprenditori ed altri ricchi tossici entrano in cliniche private, in un diluvio di *flash tv*.

Anche il contesto socio-economico generale gioca un ruolo. A causa della (recente) crisi, ma soprattutto a causa di globalizzazione, la disparità di reddito cresce tra le Nazioni, e all'interno di esse. Mentre affrontare la tossicodipendenza non è priorità nei Paesi poveri, i Paesi ricchi sono in grado di stanziare risorse considerevoli. Se volete scoprire la severità del problema, visitate i bassifondi di Nairobi o Mombasa, dove folle di eroinomani vagano per le strade; o i vicoli di Bissau o Conakry, per vedere i soldatini (minorenni) di gruppi criminali stranieri, fumare il crack che si sono guadagnati fornendo la logistica locale alle spedizioni transnazionali; oppure visitate il Medio Oriente e del Sud-est asiatico dove cresce il consumo di droghe sintetiche, ora prodotte internamente.

In tutto il mondo, milioni di drogati (compresi i bambini) vengono mandati in prigione, non in cura. In alcuni Paesi, la terapia di liberazione dalla droga equivale a un trattamento crudele e disumano, l'equivalente della tortura. In certi Paesi i reati riguardanti gli stupefacenti comportano la condanna a morte, automatica; a volte i trafficanti vengono eliminate da sicari al di sopra della legge. Tutto ciò deve finire, altrimenti la reputazione della nostra visione politica in fatto di droga rimane macchiata e perdiamo forza di convincimento.

Per concludere e ricapitolare, sostengo il diritto alla salute, l'abbandono della criminalizzazione, la lotta ai "banchieri-canaglia", la prevenzione attraverso la scuola, e l'assistenza al terzo mondo che si impegna sugli stessi programmi.

Abstract

ANTONIO MARIA COSTA, Il contrasto internazionale al traffico e alla diffusione delle droghe

La relazione affronta diversi aspetti riguardanti il contrasto alla diffusione delle droghe. Salute e sicurezza non sono fra loro alternative: devono essere entrambe prioritarie per lo Stato moderno. Rispetto al passato, occorre cambiare modalità di contrasto al traffico di stupefacenti, agendo anche contro la lobby pro-droga che finanzia il mercato. La salute è la partenza e anche la destinazione della politica della droga: molte società sono prive di adeguati programmi di prevenzione, cura e reinserimento. A volte questo è il risultato di carenze economiche; più frequentemente è dovuto a decisioni politiche errate.

Parole chiave: traffico di stupefacenti, diritto alla salute, prevenzione e cura, sicurezza, scienza.

ANTONIO MARIA COSTA, The international fight against the trafficking and spread of drugs

The report addresses various aspects concerning the fight against the spread of drugs. Health and safety are not alternatives to each other: they must both be priorities for the modern state. Compared to the past, it is necessary to change the methods of combating drug trafficking, also acting against the pro-drug lobby that finances the market. Health is the departure and also the destination of drug policy: many societies lack adequate prevention, treatment and reintegration programs. Sometimes this is the result of economic shortcomings; more frequently it is due to incorrect political decisions.

Key words: drug trafficking, Right to health, prevention and treatment, safety, science.

L-JUS, Anno V, Fasc. 1-2022, pp. 21-32

GIOVANNI RUSSO
Procuratore nazionale vicario antimafia e antiterrorismo

STRATEGIE DI CONTRASTO NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. I motivi della diffusione della droga – 3. Influenza della legislazione sulla diffusione degli stupefacenti – 4. Policonsumo delle sostanze stupefacenti – 5. La frammentazione funzionale del narcotraffico e della criminalità organizzata – 6. Gli interventi della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – 7. Conclusioni.

Ringrazio, preliminarmente, il Centro Studi Livatino e i colleghi Airoma e Mantovano per avermi dato questa possibilità, cioè quella di esprimere qualche considerazione su un tema che ritengo molto importante. Confesso anch'io la mia laicità nell'approccio alla tematica, ma in un senso diverso rispetto a quello evocato dal prof. Vescovi, che mi ha preceduto. Affronterò, infatti, per rispetto alla mia area di competenza professionale, le problematiche connesse ai reati di droga soltanto dal punto di vista investigativo e del contrasto a chi utilizza le sostanze stupefacenti per fare affari, per farne un business criminale.

1. Introduzione

Occorre partire da una, se pur brevissima, panoramica degli scenari nazionali (che sono, peraltro, strettamente connessi con gli orizzonti internazionali): questo ci permetterà di raggiungere un certo grado di conoscenza del fenomeno e, di conseguenza, di offrire una risposta alla domanda di fondo che aleggia in questo Convegno: gli elementi che scaturiscono dalle indagini penali inducono a confermare o a confutare l'assunto del pregevole libro che oggi presentiamo?

Un rapido sguardo al mercato delle sostanze stupefacenti permette di formulare una prima notazione: si è molto assottigliato il confine tra chi consuma e chi spaccia.

Accanto ai meccanismi della criminalità organizzata che prevedono, come vedremo, l'assegnazione di ruoli ben definiti e una strutturazione importante delle organizzazioni stesse, vi è un livello più "territoriale" che corrisponde alla parte visibile del fenomeno, quella che tutti noi – come cittadini – riusciamo a percepire per le strade quando ci imbattiamo in compravendite pressocché alla luce del sole.

Ebbene, i risultati delle indagini ci portano a cogliere questo avvicinamento delle figure coinvolte nel "negozio" criminale: il soggetto spacciatore spesso è anche un consumatore. O, meglio, il consumatore spesso diventa spacciatore per procurarsi la dose o per lucrare un guadagno da destinare all'acquisto di altre dosi o, in alcuni casi, per cercare di fare carriera, scalando le posizioni nella filiera dello spaccio.

Questa, a ben vedere, è una scelta che risulta funzionale alle logiche della criminalità organizzata: il clan ha interesse a utilizzare, per queste attività esposte sul territorio e, quindi, più indifese dal punto di vista dell'aggressione delle forze di polizia, soggetti che non sono intranei all'associazione per delinquere, né strettamente collegati alla parte alta della piramide dell'organizzazione criminale di tipo mafioso.

In altri termini, si realizza una sorta di *outsourcing* per cui agli stessi consumatori vengono affidate le mansioni di base: la distribuzione al dettaglio, il ruolo di vedetta nelle cosiddette "piazze di spaccio", piccoli spostamenti di sostanze stupefacenti, ecc.

L'altro aspetto vantaggioso per l'organizzazione criminale è che si tratta di pedine sacrificabili, di soggetti che conoscono molto poco della architettura del clan e quindi, se finiscono arrestati, non possono rivelare nulla di significativamente compromettente per la tenuta del sodalizio.

L'ultima riflessione concerne il fatto che si tratta di soggetti già vulnerabili in partenza, che spesso non riescono neanche a rendersi conto del rischio di fronte al quale essi si pongono, una volta entrati in questo meccanismo: potranno essere fermati dalle forze di polizia e, se viene sequestrato il quantitativo di sostanza stupefacente loro assegnato per la vendita e per lo spaccio, dovranno rispondere a due padroni.

Da un lato, lo Stato li chiamerà a dare conto dell'aspetto penale del loro comportamento e, dall'altro, l'associazione criminale reclamerà l'estinzione del debito relativo alla sostanza stupefacente affidata e sequestrata.

Alla fine della espiazione della loro pena legale si troveranno gravati da un debito economico, o di altro tipo, che dovranno rifondere al clan di appartenenza: in altri termini, rimarranno purtroppo legati definitivamente a queste a logiche criminali (nonostante ogni pur impegnativo tentativo delle istituzioni di avviare meccanismi di riabilitazione sociale).

2. I motivi della diffusione della droga

A questo punto occorrerebbe svolgere uno specifico ragionamento sulle motivazioni per cui il fenomeno della diffusione della droga nella società odierna ha avuto una vistosa evoluzione. La brevità del tempo a disposizione permette solo di sottolineare che, accanto alle tante ragioni di ordine economico e sociale, un ruolo rilevante è rappresentato dai cosiddetti *influencer*, che imperversano sui *social media*, alimentando addirittura una certa faciloneria nell'utilizzazione di vari tipi di droga. In alcuni casi siffatta visione è trasferita nei testi delle canzoni che piacciono di più e che rappresentano, in qualche modo, uno stile di vita da emulare attraverso ritmi musicali moderni che legano nel riconoscimento sociale.

Un altro aspetto da considerare nell'analizzare la diffusione delle droghe è riferibile a macro-dinamiche e richiama il concetto, già accennato in premessa e molto diffuso tra gli studiosi e gli esperti del settore, secondo cui la criminalità organizzata ha, da tempo, acquisito forti logiche di *business*.

Per comprendere questo assunto potremmo, ad esempio, prendere come riferimento la figura del manager. Il manager di un'azienda si occupa di "piazzare" il proprio prodotto con tutti i mezzi, ma cerca anche di capire se il suo prodotto "tira", nel senso che deve verificare se esso incontri i desideri del mercato. Deve, inoltre, assicurare un rapporto di utilità economica tra i costi e i ricavi; deve, ancora, considerare la rischiosità connessa all'attività lavorativa.

Quando uno o più profili tra quelli appena illustrati divengono poco profittevoli, l'azienda deve orientare la produzione verso altri beni.

Ebbene, questo è quello che avviene normalmente anche per gli affari della criminalità organizzata.

Lo si è potuto notare in maniera diacronica, e quindi col passare del tempo, non solo con riferimento alle sostanze stupefacenti, che hanno visto lo straordinario accrescimento delle tipologie offerte sul mercato, fino alle nuovissime sostanze sintetiche e psicoattive. Si tenga presente che negli anni 1990 esistevano duecentotrenta sostanze stupefacenti attenzionate dagli organi mondiali della sanità e anche delle forze di polizia, anche se quelle più diffuse in realtà erano quattro-cinque, tra le quali l'oppio, l'eroina e la cocaina, mentre adesso siamo di fronte a un catalogo di migliaia di sostanze stupefacenti di varia origine, come ha già illustrato benissimo il prof. Vescovi nell'intervento precedente, ma anche, più in generale, nell'ambito delle *commodities* che un'azienda criminale è in grado

di offrire. Come è noto, la droga è solo uno dei tanti beni che può fornire; si pensi, ad esempio, al danaro, prestato a tassi usurari, alla fornitura di servizi di guardiania o di manodopera, a servizi di smaltimento di sostanze nocive, ecc.

3. Influenza della legislazione sulla diffusione degli stupefacenti

Anche l'intervento dei legislatori dei vari Paesi risulta tutt'altro che indifferente per la criminalità organizzata: quando, attraverso una norma di legge, un determinato comportamento viene penalizzato in maniera importante, ne risultano condizionate anche le scelte "economiche" della criminalità organizzata, attenta ad orientare i propri interessi verso obiettivi che massimizzino il profitto e minimizzino i pericoli di incappare nelle maglie degli investigatori.

Quando, ad esempio, il legislatore ha deciso che il contrabbando di sigarette doveva essere stroncato perché rappresentava una piaga sociale, al di là del danno economico che creava all'erario dello Stato e delle finanze europee, ha emanato una norma che ha attratto la competenza del reato di contrabbando organizzato verso il più incisivo sistema antimafia, affidandolo alle cure delle procure distrettuali antimafia e, di conseguenza, alla direzione nazionale antimafia, potenziando gli strumenti di contrasto verso questo settore.

Ebbene, quale è stata la risposta della criminalità organizzata? I gruppi contrabbandieri hanno ridotto la percentuale di "investimenti" in questo settore e hanno allocato risorse ed energie in altri Paesi, laddove non c'era una così elevata attenzione sul piano penalistico nei confronti di questo specifico ambito. E, sempre nel settore del contrabbando di TLE, è agevole riscontrare – in chiave comparativa tra i Paesi europei – che l'andamento su base annua di merce sequestrata, indicativa della diffusione del fenomeno, è direttamente proporzionale alla crescita dei valori di accise statali imposte: quando (o dove) sulle sigarette grava una tassazione rilevante, allora si registrano grandi flussi di TLE di contrabbando immessi sul territorio; quando (o dove), invece, il prelievo fiscale si abbassa, diminuendo la convenienza a ricorrere al circuito delle sigarette di contrabbando, si registra una contrazione di questo reato.

Sia consentito sottolineare, nuovamente, come tali comportamenti siano sorretti da una "visione" imprenditoriale sostanzialmente analoga a quella delle attività legali.

Non desta, infatti, sorpresa – per proporre qui un esempio grossolano – che allorquando il Governo si appresta ad introdurre un "superbollo" sulle auto di lusso (ed

identifichi questa categoria nelle vetture con cilindrata superiore a duemilacinquecento cc) che i costruttori di automobili convertano la propria produzione, costruendo motori di duemilaquattrocentonovantanove di cilindrata, al solo scopo di porsi sotto questa soglia, offrendo così al mercato un prodotto più appetibile.

Un'altra caratteristica, per completare questa sintetica analisi del fenomeno, è costituita dalla constatazione che sempre più spesso – come risulta anche dall'ultimo report disponibile di UNODC – sul mercato compaiono sostanze mixate di stupefacenti.

4. Policonsumo delle sostanze stupefacenti

Una traccia di quella che potremmo definire "morfologia plurale" è già nel testo (in più lavori del testo che noi stiamo qui presentando): possiamo dire che si assiste al policonsumo delle sostanze stupefacenti (lo stesso soggetto fa uso di sostanze stupefacenti di vario tipo) e non solo in successione nel tempo.

In altri termini, se sono veri gli aspetti – ricordati nell'introduzione di Alfredo Mantovano e nell'intervento del prof. Vescovi – relativi ad una progressione nell'uso delle sostanze stupefacenti, dalla cannabis e suoi derivati (non userò il termine di droghe leggere) verso droghe più potenti, è anche vero che si registra il contemporaneo uso di più sostanze considerate droghe nel mondo a partire dall'alcol a finire a queste di cui ci stiamo occupando.

Al policonsumo corrisponde, peraltro, una caratteristica importante delle organizzazioni criminali riscontrabile attraverso operatività tendenti a logiche di policriminalità.

Sempre più spesso le associazioni criminali, che prima si occupavano del commercio illegale di un solo tipo di sostanza stupefacente, mettono la loro rete di contatti criminali, il loro *know how*, le loro risorse umane e finanziarie al servizio di mercati diversi e di svariate tipologie di droga.

È un po' il concetto del supermercato che soppianta la drogheria e che, per non perdere il cliente, offre nello stesso punto vendita più prodotti, in maniera da incontrare costantemente le esigenze e le preferenze del consumatore, impedendogli di rivolgersi altrove.

Addirittura, le avanzate capacità conseguite su questo piano dalla criminalità organizzata fanno sì che, ancora una volta proprio come avviene in un business legale, il

consumatore venga – più o meno inconsapevolmente – orientato verso il consumo di certi tipi di sostanze (spesso nuovi tipi di sostanze).

Un po' quello che avviene, per fare un altro esempio, nel settore delle scommesse *on line*.

Il gioco nel nostro Paese è legale ed esistono delle strutture (autorizzate) deputate alla raccolta di puntate; l'erario statale ne trae grande beneficio attraverso i proventi di carattere tributario (tassazione delle vincite) ed extratributario (ossia il margine erariale residuo che si ottiene sottraendo dall'importo complessivo delle giocate le vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante al gestore del punto di gioco).

Come è noto, possiamo ironizzare richiamando quel noto concetto secondo il quale: è sempre il banco che vince.

Ma sappiamo, altrettanto bene, che all'ombra del gioco "legale" si diffonde, attraverso un parallelismo distorto di offerta, anche quello illegale che non viene certamente escluso come conseguenza di quello lecito per il semplice fatto che l'offerta "illegale", appunto, è definita nell'ambito di un perimetro incompatibile con quello che può essere, per così dire: "certificato" – invece – dalle leggi di uno Stato.

Cosa offre in più il gioco illegale, tanto da renderlo maggiormente appetibile sul mercato, o comunque, irrinunciabile di fronte all'offerta rappresentata da quello legale?

Probabilmente maggiore anonimato, forse anche possibilità di credito, maggiori vincite…

Beh, gli aspetti sono svariati e molteplici. Gli orizzonti sono vasti se si pensa anche alle possibilità offerte dalle piattaforme internazionali di gioco *on line*, dove le azioni sinergiche della criminalità organizzata si concretizzano in ragione di una rete funzionale che vanta importanti snodi all'estero. Fenomeni di particolare rilevanza per chi come noi svolge costante monitoraggio e analisi dei vari gruppi della criminalità organizzata, in tutte le loro derivazioni. Attraverso queste piattaforme on line, e ricorrendo ai moderni strumenti digitali di analisi e profilazione, si realizza un sistema di "*crime as a service*", un vero e proprio apparato di "*e-service*" criminale, nell'ambito del quale troviamo varie figure specializzate, concorrenti o direttamente organiche alle associazioni di tipo mafioso come la *'ndrangheta*, *cosa nostra* o la *camorra*, che sostengono le decisioni della struttura criminale orientandole verso il miglior bilancio di *business*.

Riuscire a profilare un utente significa conoscerlo, individuarne le caratteristiche soggettive per trasformarle in opportunità – di guadagno – sempre più accurate. Singolare è la capacità di individuare il "punto di dolore" di ciascun giocatore, cioè fino a quale somma quello specifico giocatore è disposto a perdere prima di "abbandonare": oltre tale soglia quel giocatore non è più "redditizio", perché non giocherà più e quindi lo si perde come cliente. Scenari simili possono fondatamente ipotizzarsi anche quando il tema dell'offerta illecita per l'associazione criminale "x" sia rappresentato dalle sostanze stupefacenti.

5. La frammentazione funzionale del narcotraffico e della criminalità organizzata

Un'altra grande caratteristica che è stata illustrata e che risulta essere comune al narcotraffico e a vari aspetti della criminalità organizzata è la frammentazione funzionale: dei processi di produzione, traffico e spaccio, ma anche dell'offerta. Lo scorso decennio ha visto emergere una concentrazione di gruppi criminali, dediti alle droghe, abbastanza consistente. Oggi si assiste a questa segmentazione, appunto, delle varie funzioni della catena, risposta di resilienza anche alle azioni di contrasto che, in questo modo, hanno meno possibilità di colpire l'intera struttura in modo incisivo.

Comparti autonomi, fatti di "attori" specializzati in una specifica attività: vengono definiti i *professional*.

In realtà, questo metodo non è una "invenzione" recente: vi è una sentenza molto nota agli addetti ai lavori (United States vs Bruno), relativa alla condanna di un gruppo organizzato e dedito allo spaccio di sostanze stupefacenti negli Stati Uniti d'America. Il sodalizio era composto da ottantotto persone e la difesa durante il dibattimento sostenne che non c'era una associazione criminale (più correttamente una "*conspiracy*") perché le attività "*to import, to sell and to possess*" (cioè di importazione, di vendita e di possesso delle droghe) erano gestite da gruppi diversi i cui membri addirittura non si conoscevano tra di loro e, quindi, non si poteva parlare di un'unica associazione. Questa sentenza (che risale al 1939) affermò, invece, che l'associazione criminale esisteva e che i menzionati segmenti dell'azione delittuosa erano come gli anelli di un'unica catena, una "*conspiracy chain*".

6. Gli interventi della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

Concludendo questa rapida carrellata è giunto il momento di illustrare che cosa fa la Direzione Nazionale antimafia e Antiterrorismo rispetto a queste attività delinquenziali. Ebbene, noi cerchiamo di fortificare e di potenziare l'azione di chi è in trincea o in prima linea; cerchiamo di far diventare Super Procuratori i magistrati che sul terreno combattono i fenomeni criminali, rappresentando una sorta di "*booster*", una spinta in più che unisce le forze e moltiplica la capacità di contrasto.

Lo facciamo, da molti anni, operando soprattutto sui piani della cooperazione internazionale e dello sviluppo di nuove tecnologie: abbiamo intessuto rapporti importantissimi con le Procure omologhe alla nostra, le Procure generali e i vertici delle forze di polizia di circa sessanta Paesi nel mondo (in particolare, per quanto riguarda il fenomeno qui trattato, quelli dell'area dell'America latina ma anche del Nordafrica e dell'Asia).

Il nostro Paese ha una grande tradizione di contrasto al crimine organizzato e abbiamo acquisito un'autorevolezza che va naturalmente oltre le singole persone che rappresentano questi uffici: riusciamo a fornire ai Paesi con i quali collaboriamo aiuti sul piano strettamente giudiziario, ma anche una intensa attività di formazione.

Spianiamo la strada a rapporti cooperativi molto molto efficaci che permettono poi di realizzare quelle grandi operazioni di cui leggiamo sui giornali o che vediamo in televisione.

Sul piano dei numeri, per collegare all'attualità l'andamento dell'uso delle sostanze stupefacenti, la pandemia ha portato ad una netta diminuzione dei dati registrati: se nel 2017 le persone sottoposte ad indagine per il reato di associazione dedita a reati di droga erano circa quattordicimila, nel 2018 essi erano dodicimila, nel 2019 tredicimila; nel 2020 c'è stato un decremento (diecimila) e nel 2021 un ulteriore netto decremento (ottomila e quattrocento).

Va sottolineato come non vi sia stato un analogo decremento dei procedimenti penali che più o meno sono intorno ai 950 per ognuno degli anni sopra menzionati: se ne deduce che l'intervento repressivo, prima delle forze di polizia e poi della dalla magistratura, è sostanzialmente rimasto costante quello che è diminuito è il numero medio di persone indagate per ogni episodio criminoso.

Probabilmente la ragione è collegata alle restrizioni di spostamento in ambito nazionale: quindi i singoli criminali non si potevano riunire e comunque risultava più difficile – per gli investigatori – far emergere tutti i contatti tra i vari correi, ma risultavano anche impediti o fortemente limitati i flussi in entrata nel nostro Paese da parte di soggetti partecipi di questo traffico criminale.

Per quanto riguarda i sequestri possiamo dire che, con riferimento al periodo pandemico, c'è stata una netta diminuzione dei sequestri di stupefacenti relativamente a tutte le sostanze tranne la cocaina; c'è stato, invece, un aumento dei sequestri delle piantine di canapa (non dei derivati della canapa ma delle piantine di canapa) e ciò lascerebbe ipotizzare una produzione potenziata sul territorio nazionale di questo tipo di sostanza.

7. Conclusioni

La rassegna sin qui presentata consente di provare a fornire una risposta alla domanda di fondo posta dal libro oggi presentato: se si depenalizzano le droghe, con riferimento ai soli cannabinoidi, si ottiene una riduzione delle attività criminali?

Devo dire che nell'ambito della mia ultratrentennale esperienza professionale non ho mai visto una associazione criminale di tipo mafioso o comunque dedita al narcotraffico su basi fortemente strutturate e con ramificazioni transnazionali (si pensi, ad esempio, agli appartenenti ai *cults* nigeriani o alle bande di albanesi) che abbia chiuso i battenti o abbia – come si suol dire in gergo commerciale – "portato i libri in tribunale" per essere venuto meno l'oggetto della loro attività.

Come esposto sin qui, i gruppi criminali organizzati vivono di delitti e pianificano le loro attività sulla base delle opportunità di guadagno che i vari mercati illegali offrono. Per essere più precisi, il nostro legislatore, attraverso la previsione dell'articolo 416 bis del Codice penale, considera comportamento fortemente pericoloso e, quindi, da punire con la sanzione penale, anche l'esercizio di attività legali, quando esse siano poste in essere da associazioni che si avvalgano della forza di intimidazione del vincolo associativo e dalla condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva.

Tale previsione fotografa perfettamente l'attitudine imprenditoriale dei clan mafiosi o paramafiosi e contempla la possibilità che l'"oggetto sociale" dell'associazione criminale sia vario e persino mutevole.

Basti riflettere, ad esempio, come diversi gruppi criminali di tipo mafioso (occupantisi anche di smercio di droga) durante la pandemia hanno ampliato il novero delle attività gestite, e – ferma restando la loro "ragione sociale" – hanno aggiunto nuovi traffici agli interessi delinquenziali già perseguiti, trasformandosi in negoziatori ed importatori di "mascherine" e altri dispositivi medicali o di protezione.

La descritta logica di *business* comporta, perciò che, accanto alla filiera di vendita ufficiale e legale di prodotti da fumo (tabacco), all'occorrenza (sulla base delle illustrate ragioni di convenienza economica) si attivi una rete "alternativa" illegale alimentata dal contrabbando di TLE; o che, accanto alle ricevitorie del lotto e agli altri canali autorizzati di gioco in presenza oppure *on line*, la criminalità organizzata gestisca "in proprio" reti e piattaforme illegali.

È, pertanto, ragionevole supporre che rendendo lecito il mercato dei cannabinoidi si verifichi un fenomeno del tutto simile a quelli appena descritti.

Il professore Vescovi, nel suo intervento ci ha detto che con un principio attivo THC (tetraidrocannabinolo) del quaranta/cinquanta per cento la sostanza stupefacente diviene molto pericolosa. Le risultanze scientifiche accolte sinora nei tribunali fissano allo 0,5% la percentuale oltre la quale si ritiene sussista un principio drogante. Partendo da tale riferimento scientifico, ipotizziamo che il legislatore decida che sia legale vendere, ad esempio, nelle farmacie, nei "sale e tabacchi" o in negozi specializzati, le sostanze derivanti dalla canapa con un THC fino all'1 per cento o poco più. È agevole immaginare che, in tale scenario, si apra un "mercato più specifico" per i gruppi criminali che attualmente si occupano di questa attività: essi venderanno prodotti caratterizzati da un THC superiore al "tetto legale". E, inoltre, eserciteranno questa vendita con orario continuato (anche al di fuori degli orari di apertura dei rivenditori legali) oppure in luoghi diversi, più comodi per l'utente e più vicini alle sue necessità di consumo (ad esempio, nelle discoteche, nelle ludoteche, negli stadi o, addirittura, presso aziende e uffici dove assicureranno un funzionale *delivery*).

Altro probabile scenario (complementare a quello sopra riportato) potrà consistere nel trasformare il mercato dei cannabinoidi in secondario e focalizzare gli sforzi criminali verso la diffusione, soprattutto tra i minorenni, di nuove droghe, a cominciare dalle NSP come sta già avvenendo.

Ancora una volta, il crimine organizzato dimostrerà lungimiranza e *skills* imprenditoriali che gli consentiranno una efficace riconversione verso nuovi traffici illeciti, nuove imprese delinquenziali, pronto a sfruttare in tali nuove "avventure" i consolidati legami interpersonali, il controllo del territorio, la capacità di intimidazione e la riserva di violenza di cui è portatore.

Conclusivamente e lasciando ad altri ogni valutazione sul fatto che sia etico o meno che uno Stato consenta la diffusione di questo tipo di sostanza (considerando anche quali potrebbero essere i danni sulla salute degli assuntori e non solo) ritengo certo che la eventuale liberalizzazione delle droghe derivanti dalla canapa o di qualunque altro tipo di droga non farebbe altro che indurre i grossi gruppi criminali ad allocare altrove i loro interessi illeciti ovvero a modularli diversamente e, quindi, non diminuirebbe di un millimetro la capacità criminale e criminogena delle consorterie mafiose.

Abstract

GIOVANNI RUSSO, Strategie di contrasto nazionale

La relazione, dopo un esame dei motivi alla base della diffusione della droga e un'analisi dei modelli organizzativi dei narcotrafficanti, si sofferma sui concreti interventi attuati dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Le conclusioni a cui si giunge, alla luce di un attento esame della complessa situazione, è che la eventuale liberalizzazione delle droghe derivanti dalla canapa o di qualunque altro tipo di droga non farebbe altro che indurre i grossi gruppi criminali ad allocare altrove i loro interessi illeciti ovvero a modularli diversamente e, quindi, non diminuirebbe di un millimetro la capacità criminale e criminogena delle consorterie mafiose.

Parole chiave: sostanze stupefacenti, policonsumo, narcotraffico, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, liberalizzazione della droga.

GIOVANNI RUSSO, National law enforcement strategies

The report, after an examination of the reasons behind the spread of drugs and an analysis of the organizational models of drug traffickers, focuses on the concrete interventions implemented by the National Anti-Mafia and Counter-terrorism Directorate. The conclusions reached, in the light of a careful examination of the complex situation, is that the possible liberalization of drugs deriving from hemp or any other type of drug would only induce large criminal groups to allocate their illicit interests elsewhere. or to modulate them differently and, therefore, would not decrease the criminal and criminogenic capacity of the mafia factions by one millimeter.

Key words: narcotic substances, polyconsumption, drug trafficking, National Anti-Mafia and Counter-terrorism Directorate, drug liberalization.

L-JUS, Anno V, Fasc. 1-2022, pp. 33-41

MAURO RONCO
Avvocato in Torino e Professore Emerito di Diritto Penale
Università degli Studi di Padova

PERCHÉ VIETARE LA CIRCOLAZIONE E SCONGIURARE L'USO DI STUPEFACENTI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Gli studi in materia di liberalizzazione degli stupefacenti – 3. Gli effetti della diffusione delle droghe – 4. La deriva drogastica – 5. La diffusione degli stupefacenti mette in pericolo la sicurezza pubblica.

1. Introduzione

Come per il criminalista Raul Zaffaroni il crimine non esiste nella realtà, bensì è creato dalla legge[1]; così per Szasz la droga e i suoi effetti di alterazione della coscienza non esistono nella realtà, ma sono creati dalla legge e da coloro che odiano i liberi e innocenti consumatori di sostanze innocue per la società[2]. Contro i legislatori e i politici proibizionisti dovrebbe essere creato un crimine di odio, un *hatecrime*: perché coloro che odiano la libertà del singolo meritano una punizione per il crimine di odio contro i tossicodipendenti. Szasz è tassativo nelle sue conclusioni. Mentre l'opinione pubblica comune ritiene che la salute della società e degli individui sia messa in pericolo dall'uso degli stupefacenti, sarebbe vero il contrario: «*la sicurezza dei cittadini è messa in pericolo da quei legislatori e uomini politici che, proibendo la vendita e il consumo dell'eroina, provocano i crimini connessi al mercato illegale che ne consegue*»[3]. Mentre le persone che lavorano e che si preoccupano della salute dei figli dichiarano che gli spacciatori sono degli 'assassini'; che la tossicomania è una forma di genocidio, per Szasz invece: «*gli spacciatori non fanno alcun male*» e la tossicomania è «*una espressione della libertà personale*»[4].

---

[1] R. ZAFFARONI, *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Buenos Aires, 2007, cap. I, *passim*, che sfocia nel cap. II in una definizione nichilistica di pena nel senso che essa è «*(a) una coerción, (b) que impone una privación de derechos o un dolor, (c) que no repara ni restituye y (d) ni tampoco detiene las lesiones en curso ni neutraliza los peligros imminentes*» (cap. II, p. 56).
[2] T.S. SZASZ, *Ceremonial Chemistry. The ritual persecution of drugs, addicts and pushers*, London, 1974, tr. it. *Il mito della droga. La persecuzione rituale delle droghe, dei drogati e degli spacciatori*, 2° ed. it., Milano, 1980.
[3] *Ibidem*, p. 29.
[4] *Ibidem*, p. 30.

La pretesa legislativa di contenere la diffusione delle sostanze psicoattive tramite la medicina e il diritto partirebbe dalla falsa idea che si possa definire cosa siano la sanità mentale e fisica. I legislatori, i giudici e le persone comuni che considerano la droga pericolosa per la salute individuale e per l'ordinata vita civile sono colpevoli dell'accrescimento delle condotte criminali. Vittime dell'oppressione statale sono invece coloro che mettono in pericolo la propria salute, alimentano sub-culture criminali e sfuggono ai doveri di solidarietà sociale.

Questi paradossi controintuitivi e irrealistici non sono stati contrastati da molte persone degli strati alti della società e gli effetti del permissivismo si sono rovesciati sui deboli e sui poveri.

2. Gli studi in materia di liberalizzazione degli stupefacenti

Nel 1989 pubblicai un libro sul controllo penale degli stupefacenti[5]. Feci perciò una ricerca approfondita della letteratura alta nella materia e constatai che, a parte i testi di commento alle leggi, che si limitavano all'esposizione pratica della disciplina, la gran parte degli studiosi impegnati si avvicinavano molto alle tesi di Szasz. Anche se non le sposavano appieno, se ne mostravano affascinati e proponevano riforme nel senso della liberalizzazione delle droghe, almeno di quelle c.d. leggere.

Addirittura Giuseppe Branca, Presidente della Corte Costituzionale dal 1969 al 1971, scrisse una Prefazione all'opera di Guido Blumir, sommo profeta delle droghe in area culturale italiana, intitolata "*Con la scusa della droga*", in cui aderiva all'opinione di Blumir, scrivendo «*per il sistema sono più pericolosi i consumatori (rivoluzionari, irrequieti, ecc.) che i venditori di droga, non è questa in sé, ma la speciale 'devianza' che ne deriva a preoccupare i detentori del potere*»[6].

Branca si mostrava così un sostenitore dell'ideologia del sospetto: chi fa il bene, o propone scelte orientate al bene (per esempio: non usate le droghe, perché fanno male alla salute), fa ciò non per le ragioni buone che dichiara, ma per stroncare l'innovatività rivoluzionaria di coloro che in modo innocente le consumano in un'aspirazione di libertà.

---

[5] M. RONCO, *Il controllo penale degli stupefacenti. Verso la riforma della L. n. 685/75*, Napoli, 1990.
[6] G. BRANCA, *Prefazione*, in G. BLUMIR, *Con la scusa della droga. Cosa ne pensa la gente. Come la usa il potere*, Rimini, 1973.

L'opinione della dottrina maggioritaria – di quella almeno che occupava gli spazi più importanti dell'Accademia e dei mezzi di comunicazione scientifica – era favorevole alla depenalizzazione delle droghe leggere. Lo scriveva sul *Novissimo Digesto Italiano* nel 1979 Luigi Stortoni: «*La stessa sottoposizione a controllo di sostanze che non inducano effetti di intossicazione e di crisi di astinenza appare dovuta più a considerazioni moralistiche che a ragioni di tutela della salute, la quale non è da essa compromessa: così da auspicare almeno la depenalizzazione dell'uso di tali sostanze*»[7]. Anche un Autore solitamente moderato come Giovanni Maria Flick non si sottraeva al richiamo antimoralistico di Stortoni: dichiarava perciò in una monografia del 1979 che occorreva evitare di spendere motivazioni etiche per legittimare una politica repressiva dell'uso delle droghe. E ciò perché – diceva Flick – l'ordine morale non costituisce un valore esplicitamente delineato dalla Costituzione[8].

Su questi presupposti si comprende perché giuristi come Adelmo Manna e Filippo Sgubbi, scrivendo nel 1991 un libro sotto la cura di Franco Bricola sulla riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti del 1990 (d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309), si sarebbero pronunciati, in critica alla riforma, a favore di una politica criminale alternativa, di «*graduale legalizzazione delle c.d. droghe leggere*»[9] e, sul lungo periodo, di «*riesame in vista della eventuale legalizzazione delle c.d. droghe pesanti*»[10].

La legge, che pure introduceva nell'ordinamento un ampio sistema diretto alla riabilitazione dei tossicodipendenti, sottraendoli al rischio del carcere, sarebbe stata sospetta di incostituzionalità, perché contraria al principio di offensività, avendo riesumato la «*vecchia categoria dell'ordine pubblico di polizia, quale vaghissimo concetto di sintesi delle condizioni essenziali di ordine e tranquillità di vita*»[11].

3. Gli effetti della diffusione delle droghe

Le parole di Sgubbi rendono noto con chiarezza in che misura la dottrina accademica dell'epoca fosse ostile al valore che l'ordine e la sicurezza pubblica hanno per la vita

[7] L. STORTONI, *Stupefacenti – diritto penale*, in *Novissimo Dig. It.*, XVIII, Torino, 1973, p. 579.
[8] G.M. FLICK, *Droga e legge penale. Miti e realtà di una repressione*, Milano, 1979, p. 140.
[9] A. MANNA, *Legislazione «simbolica» e diritto penale: a proposito della recente riforma legislativa*, in F. BRICOLA, G. INSOLERA (a cura di), *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*, Padova 1991, p. 52.
[10] *Ibidem*, p. 53.
[11] F. SGUBBI, *Il bene giuridico e la legge di riforma in materia di stupefacenti*, in *La riforma della legislazione penale*, cit., p. 69.

pacifica dei cittadini e per la tranquillità della società. Lo scopo del diritto, invero, e del diritto penale in specie, è garantire la supremazia della legge naturale e giuridica, affinché il bene comune sia garantito a beneficio dell'intera società: è il bene «*di cui hanno diritto di beneficiare tutti i membri di una società*»[12].

La diffusione delle droghe costituisce uno dei fattori principali che deprimono l'*habitus* della sicurezza pubblica, che la disgregano intimamente, che alimentano le discordie e le risse, che pongono al vertice degli interessi la sopraffazione dei più violenti sulle persone fragili e vulnerabili.

I discorsi antiproibizionisti dei giuristi sono di conio ideologico, perché completamente distaccati dalla verità delle cose.

Se le droghe costituiscono un problema grave per centinaia di migliaia di persone – anzitutto per coloro che diventano tossicodipendenti – che vengono minati nella salute, perdono spesso la capacità lavorativa, sprecano le risorse migliori per la loro realizzazione personale, divengono dipendenti per la sopravvivenza o dalle contribuzioni dei familiari o, peggio e più frequentemente, dal ruolo di venditori a loro volta a terzi della droga, ebbene se ciò è vero – e non può essere messo in dubbio – uno scienziato del diritto è gravemente imprudente quando sostiene che le droghe [leggere] sono innocue e la loro pericolosità dipende dal fatto che la loro circolazione è vietata.

D'altra parte, la distinzione tra droghe c.d. leggere e pesanti è priva di valore dal punto di vista criminologico. Oltre al fatto ben risaputo che le droghe di minor effetto psicotropo costituiscono il ponte verso le droghe più dannose, va rilevato che le stesse droghe estratte dalle piante di canapa si sono evolute verso forme maggiormente pericolose per la salute.

Inoltre, l'evoluzione degli ultimi decenni ha mostrato come sia avvenuto un sostanziale mutamento nelle prassi che caratterizzano le varie fasi del ciclo della droga. I consumatori abituali, spesso in una strategia di "riduzione del danno", invece di abbandonare l'uso delle sostanze tossiche, tendono a cambiarle continuamente, sostituendo quelle meno nocive a quelle più pesanti, perpetuando in questo modo lo stato di tossicodipendenza.

Infine, la tipologia delle droghe si è molto implementata, tra sostanze naturali e sostanze sintetiche, tra elaborazioni tecnologiche di farmaci in funzione stupefacente e continui aggiornamenti da parte delle organizzazioni criminali, sì che l'antica distinzione

[12] A. MILLÀN-PUELLAS, *Sobre el hombre y la sociedad*, Madrid, 1976, p. 107.

tra droga leggera e droga pesante è divenuta un ferro vecchio, assolutamente inadeguato a distinguere vari tipi di sostanze.

4. La deriva drogastica

Al di là, dunque, di droghe leggere e droghe pesanti, occorre domandarsi per quali motivi ancora oggi le stesse tesi antiproibizioniste siano riproposte con enfasi, con richieste di *referendum* abrogativi e con disegni di legge; nonché per quali motivi, invece, ancora oggi, gli uomini e le donne che hanno a cuore il futuro della nostra società e il destino dei giovani debbano contrastare la deriva drogastica.

Essa ormai è penetrata nel costume e nella vita delle persone più diverse, soprattutto delle nuove generazioni. La cultura ufficiale tende a mettere in disparte il problema: *minima non curat praetor*! Di tanto in tanto sui giornali appaiono notizie orribili: stupratori seriali che approfittano delle droghe per compiere violenze; incidenti stradali alle prime luci dell'alba che troncano la vita di interi gruppi di giovani; omicidi che trovano spiegazione nella disinibizione provocata dall'uso delle droghe!

Si è cercato con sforzi economici non modesti di creare un sistema medicale per la cura e la riabilitazione delle tossicodipendenze. Gruppi privati si sono impegnati con generosità, per il tempo dedicato, per il denaro speso, per i rischi corsi, anche di carattere penale, al fine di curare e riabilitare le persone cadute nell'*addiction* drogastica.

Di fronte a tanta generosità viene quasi difficile a un giurista parlare di questo tema. A che pro parlarne? Il diritto non può risolvere il problema.

É perfettamente vero; ma il giurista deve pronunciare parole di verità per mantenere in vita e per diffondere, contro il vociare di tutti coloro che, organizzati in file potenti, vogliono una libertà senza responsabilità, le ragioni della salute delle giovani generazioni e le ragioni dell'ordine sociale e giuridico.

Occorre *agere contra* l'idea, che si è impadronita anche della più aggiornata dottrina giuridica, che l'ordine morale non costituisce un valore tutelato dalla Costituzione. È vero il contrario: l'art. 2 riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, ma richiede al contempo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica e economica e sociale; l'art. 3 tutela la pari dignità sociale di ogni persona davanti alla legge e impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che, limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana; l'art. 4 riconosce a tutti i cittadini il

diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto, ma proclama che ciascuno ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Non parliamo poi del Titolo II e del Titolo III della Costituzione, che tutelano i rapporti etico-sociali e i rapporti economici in un quadro in cui l'eticità conferisce le coordinate essenziali della disciplina giuridica.

Non è forse la solidarietà il principio che dà sostanza etica all'intero quadro costituzionale?

Riappropriandoci di questa idea forte che impregna la Costituzione, la correlazione reciproca tra l'uomo e la società nei loro rispettivi diritti e doveri, occorre ribadire con convinzione ciò che deve ridiventare normale nella concretezza storica della vita sociale. I singoli hanno dei doveri nei confronti della società, come quest'ultima ha dei doveri verso ciascuno di loro. Strappare da se stessi con un atto di libertà, vuoto di contenuto, per fini meramente ludici, la struttura portante degli atti che attuano concretamente le varie forme di collaborazione con gli altri uomini, consegnandosi al rischio all'autodissoluzione, significa sottrarsi in modo radicale e tendenzialmente irrimediabile ai più fondamentali doveri di solidarietà che derivano dall'intima natura sociale e giuridica della persona, dall'essenza della vita in comune e, da ultimo, dal profilo costituzionale concernente la realizzazione delle potenzialità della persona nella dimensione della solidarietà secondo il richiamo normativo dell'art. 2 della Carta fondamentale.

5. La diffusione degli stupefacenti mette in pericolo la sicurezza pubblica

L'abitudine drogastica e, poi, la vera e propria *addiction* alla droga, esprime il rifiuto del soggetto al riconoscersi nel *contratto sociale significativo*[13], indebolendo la sicurezza pubblica e incrementando il compimento di attività criminali dei generi più diversi.

Il concetto di sicurezza, schernito da molti giuristi come simbolico, va rimesso in onore.

[13] L'espressione è di M. BELUFFI, *Antropologia sociale dei comportamenti drogastici*, in *Droga e società italiana. Indagine del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale e dell'Amministrazione provinciale di Milano*, Milano, 1974, p. 556 ss.

La sicurezza pubblica dà origine a tre ordini di esperienze essenziali per la pace sociale: l'esperienza di un ordine a cui è inerente un potere che gli fornisce stabilità; l'esperienza dei valori comunitari della solidarietà, della comunione e della condivisione; l'esperienza dei valori della pace e della concordia tra i cittadini, alla cui base sta il rispetto della dignità reciproca e dell'uguaglianza essenziale tra le persone.

I contegni drogastici generalizzati, soprattutto in ambienti giovanili, lacerano in modo devastante i valori complessi che si possono concettualmente ricondurre alla sicurezza pubblica. Essi sono fòmite di comportamenti devianti: gli effetti diretti sono il danno alla salute degli assuntori abituali; gli effetti indiretti sono la formazione di un *humus* sociale sempre più disgregato, da cui riesce facile alle organizzazioni criminali estrarre soggetti disponibili al traffico in grande quantità e alla commissione di delitti violenti per controllare e gestire i traffici illeciti.

Le sfere di libertà degli individui tra loro e di ciascuno con la società vanno regolati con razionalità.

Prive di razionalità sono le tesi liberistiche assolute che si sono affermate in Occidente al seguito dell'ondata individualista ed edonista che imperversa a partire dagli ultimi decenni del secolo XX.

Milton Friedman, maggiore rappresentante delle dottrine ultraliberiste della scuola di Chicago, concedeva, in un confronto con William Bennett, Alto Commissario contro il narcotraffico negli Stati Uniti, che la droga sia «*una piaga che sta devastando la nostra società*»[14]; che essa «*stia facendo a pezzi il nostro sistema, rovinando le vite di molti giovani e imponendo costi a coloro che sono i meno fortunati tra noi*»[15].

Nonostante ciò riteneva che il mantenimento di un'attitudine legislativa intesa a far valere l'illegalità della circolazione e del consumo delle droghe porti a «*minacciare anche la libertà individuale*»[16], sì da sentirsi indotto a rovesciare la prospettiva, asserendo che, se «*la droga è una tragedia per chi ne fa uso*»[17], «*criminalizzare il suo consumo rende questa tragedia un disastro per l'intera società*»[18].

---

[14] *Contro la droga, quale libertà? – Usa: a confronto il Premio Nobel Friedman e l'Alto commissario contro il narcotraffico, Bennett,* in *La Stampa,* 21 settembre 1989.
[15] *Ibidem.*
[16] *Ibidem.*
[17] *Ibidem.*
[18] *Ibidem.*

Bennett contestava al suo interlocutore il nichilismo di fondo che ne ispira il pensiero, come se la soluzione del problema della droga fosse «*l'assenza di qualunque soluzione*»[19]. Il pretesto per non contrastare la droga sarebbe il suo eccessivo costo. Eliminate le leggi, il crimine dovrebbe scomparire e, azzerato il profitto del mercato clandestino tramite la legalizzazione e la distribuzione libera delle droghe, «*le persone per bene*»[20] non sarebbero più infastidite dagli spacciatori.

Con tali asserti antiproibizionistici non ci si rende conto del fatto che i costi sociali della legalizzazione della droga in termini di salute collettiva sarebbero «*così grandi da significare un disastro nazionale*»[21]. Bennett sottolineava ancora che il prezzo pagato per il consumo della droga dalla società americana, misurato in produttività perduta, in crescenti costi sanitari, in ricoveri di emergenza per *overdose*, in incidenti causati per intossicazione e in morti premature, costituiva un costo maggiore di quello che la società potesse permettersi di sopportare.

Ciò va ribadito con energia anche oggi.

A fronte del costo necessario per contrastare giuridicamente la diffusione della droga sta un costo sociale immenso recato dall'uso stesso degli stupefacenti, valutabile tanto in termini di danno immediato e diretto alle persone, quanto indiretto per le risorse che la società deve devolvere per la cura e la riabilitazione di tossicodipendenti, quanto ancora in termini di danno indiretto, non soltanto attuale, ma proiettato nel futuro, in relazione al disperdersi e all'estraniarsi dal *patto sociale significativo* di non trascurabili energie personali.

Ecco perché la battaglia contro le legalizzazioni per legge merita ancora oggi di essere combattuta.

---

[19] *Ibidem.*
[20] *Ibidem.*
[21] *Ibidem.*

Abstract

MAURO RONCO, Perché vietare la circolazione e scongiurare l'uso di stupefacenti

Sono ormai noti da tempo i danni che le sostanze stupefacenti recano alla salute, tuttavia continuano ad essere portate avanti richieste di liberalizzazione delle droghe. Il ruolo dei giuristi è importante perché compete a loro pronunciare parole di verità per mantenere in vita e per diffondere, contro il vociare di tutti coloro che, organizzati in file potenti, vogliono una libertà senza responsabilità.
La relazione si sofferma poi sul principio di solidarietà, che dà sostanza etica all'intero quadro costituzionale. La diffusione della droga ha un costo sociale enorme, valutabile tanto in termini di danno immediato e diretto alle persone, quanto indiretto per le risorse che la società deve devolvere per la cura e la riabilitazione di tossicodipendenti, quanto ancora in termini di danno indiretto, attuale e futuro.

Parole chiave: liberalizzazione della droga, principio di solidarietà, libertà e responsabilità, riabilitazione, tossicodipendenti.

MAURO RONCO, Why prohibit circulation and prevent the use of drugs

The damage that drugs cause to health has long been known, however calls for drug liberalization continue to be made. The role of jurists is important because it is up to them to pronounce words of truth to keep them alive and to spread, against the shouting of all those who, organized in powerful ranks, want freedom without responsibility.
The report then focuses on the principle of solidarity, which gives ethical substance to the entire constitutional framework. The spread of drugs has an enormous social cost, which can be assessed both in terms of immediate and direct harm to people, as well as indirectly for the resources that society must devote to the treatment and rehabilitation of drug addicts, as well as in terms of indirect, current harm. and future.

Key words: drug liberalization, solidarity principle, freedom and responsibility, rehabilitation, drug addicts.

SEZIONE STUDI

L-JUS, Anno V, Fasc. 1-2022, pp. 43-58

FRANCESCO FARRI
Avvocato in Arezzo e Professore associato di Diritto Finanziario
Università degli Studi di Genova

GLI UFFICI PER IL PROCESSO: UN'ANALISI DI (IN)EFFICIENZA ECONOMICA*

SOMMARIO: 1. Il potenziamento degli Uffici per il processo nell'ambito del PNRR – 2. La rilevanza del comparto Giustizia nel PNRR – 3. Il lacunoso approccio del PNRR ai bisogni economici della Giustizia in Italia – 4. La presumibile inefficienza degli Uffici per il processo rispetto al fine di risolvere il problema della lentezza della Giustizia in Italia – 4.1 L'omessa considerazione del problema delle strutturali carenze di organico dei tribunali – 4.2 I difetti intrinseci degli Uffici per il processo – 4.3. Le possibili alternative per l'utilizzo dei fondi – 5. L'indesiderabile stravolgimento della funzione giudicante che si collega agli Uffici per il processo – 6. Conclusioni.

1. Il potenziamento degli Uffici per il processo nell'ambito del PNRR

L'Ufficio per il processo (UPP) è un istituto giuridico previsto dall'ordinamento italiano da circa dieci anni (cfr. art. 16 -octies del d.l. n. 179/2012) e che ha vissuto, negli ultimi mesi, una importante rivitalizzazione per effetto del PNRR.

Infatti, una parte delle somme del Piano è stata destinata al comparto Giustizia e la maggior parte di queste somme stanziate per il comparto Giustizia sono state destinate al potenziamento degli UPP.

L'esame dell'UPP in una prospettiva di finanza pubblica richiede, dunque, una riflessione che guardi alle ragioni per le quali il settore Giustizia ha meritato la destinazione di risorse in sede di PNRR e all'efficienza della destinazione che di queste somme è stata fatta.

2. La rilevanza del comparto Giustizia nel PNRR

Sotto il primo profilo, si può agevolmente osservare che la Giustizia è un settore chiave, non solo sul piano assiologico in quanto attiene ai diritti fondamentali dei cittadini, ma anche sul piano economico, perché incide sulla competitività del Paese. L'incertezza e l'inefficienza del sistema giudiziario rappresentano, infatti, fra le principali

* *Contributo sottoposto a valutazione.*

ragioni che scoraggiano i possibili investimenti privati – anche stranieri – in Italia, venendo così a costituire un decisivo fattore di freno per la crescita economica del Paese[1].

Per questo motivo, il comparto Giustizia ha avuto pieno titolo a partecipare allo stanziamento di somme previsto dal PNRR.

Come noto, infatti, tale piano ha avuto e ha la funzione di "*promuovere una robusta ripresa dell'economia europea*" a seguito della pandemia e, in conformità con i regolamenti europei, ha dovuto concentrarsi su sei pilastri fondamentali (Transizione verde; Trasformazione digitale; Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; Coesione sociale e territoriale; Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani). Per almeno tre di questi pilastri (la trasformazione digitale, la coesione sociale e la resilienza sociale e istituzionale) il comparto Giustizia risulta fondamentale.

3. Il lacunoso approccio del PNRR ai bisogni economici della Giustizia in Italia

Acclarato che si tratta di un settore chiave, occorre valutare se le somme stanziate siano state destinate in maniera efficiente. A tal fine, occorre individuare quali siano i principali problemi del settore e se le soluzioni fornite siano coerenti con la risoluzione degli stessi.

Possiamo accorpare in tre aree i problemi che affliggono il sistema della Giustizia in Italia:

a. problemi strutturali, che attengono all'ordinamento della Giustizia nel suo complesso: si tratta di quelle che vanno al cuore del potere giudiziario con il fine di minimizzare il rischio che si ripetano vicende simili agli scandali degli ultimi anni;

b. problemi tecnico-processuali, che riguardano la funzionalità dei riti e degli adempimenti processuali;

c. problemi strumentali, che attengono all'adeguatezza dei mezzi ai fini, cioè dei mezzi di cui è dotato l'apparato della Giustizia per fare effettivamente funzionare il sistema processuale delineato dai codici.

[1] Cfr., tra i molti, CENTRO STUDI LIVATINO, *Recovery Fund e giustizia*, 10 febbraio 2021, in https://bit.ly/3bI3GEY; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, 2016, par. 2; BANCA MONDIALE, *Doing business. Enforcing contracts. How judicial efficiency supports freedom of contract*, 2015.

Le prime due tipologie di problemi si risolvono, generalmente, con riforme a costo zero, mentre è il terzo ambito quello che attiene al versante economico-finanziario.

Essendo il PNRR un documento di carattere essenzialmente economico-finanziario, e non un programma di Governo, esso avrebbe dovuto concentrarsi su quest'ultimo capitolo, ossia quello delle riforme da finanziarie volte a risolvere i problemi di dotazione dell'amministrazione della Giustizia dei mezzi strumentali necessari a raggiungere i fini assegnati dalla legge. Invece, scorrendo le pagine dedicate alla Giustizia, il grosso dell'elaborazione sembra dedicato alle altre due tipologie di problematiche, che attualmente si stanno traducendo sul piano normativo nella riforma Cartabia del processo penale e del processo civile, del CSM e negli altri progetti di riforma come ad esempio quello della giustizia tributaria.

Sembra non essersi pienamente compreso, in altre parole, che ciò che era richiesto in questa fase era una riflessione sui mezzi e sugli strumenti di cui sono dotati i Tribunali in Italia, non il tracciamento di un programma più o meno vago di riforme processuali e ordinamentali, materie che d'altronde secondo i Trattati esulano dalle competenze dell'Unione Europea che ha fornito i fondi.

Così, da un lato, il PNRR ha individuato il principale problema della Giustizia in Italia nella lentezza e scarsa informatizzazione dell'apparato. «*Il sistema della giustizia italiana, caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza e da un alto profilo di professionalità dei magistrati, soffre di un fondamentale problema: quello dei tempi della celebrazione dei processi*» (p. 58). «*La lentezza dei processi, seppur ridottasi, è ancora eccessiva e deve essere maggiormente contenuta con interventi di riforma processuale e ordinamentale. A questi fini è necessario anche potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario*» (p. 48). Dall'altro lato, ha ritenuto che il "fattore tempo" debba essere affrontato anzitutto tramite riforme tecnico-processuali, e quindi tendenzialmente a costo zero. Ciò probabilmente senza conferire sufficiente attenzione al dato per cui nessuna riforma tecnico-processuale, per quanto ben congegnata, funziona se la sua attuazione non viene demandata a un apparato di uomini e mezzi adeguato.

Da ciò sono discese almeno tre conseguenze rilevanti.

In primo luogo, si sono trascurate altre esigenze del comparto Giustizia che, invece, avrebbe richiesto di essere finanziate. Si pensi, solo per fare un esempio, all'esecuzione

penale. Che esso attenga al versante dalla coesione sociale, ossia a uno dei pilastri del NGEU a livello europeo e del PNRR a livello nazionale, è obiettivamente incontestabile. Che il versante dell'esecuzione penale richieda interventi onerosi appare altrettanto incontestabile. L'occasione del Piano di ripresa avrebbe dovuto essere utilizzata anche e specificamente per rendere l'esecuzione della pena conforme ai principi costituzionali e sovranazionali[2] e per realizzare appieno quella funzione rieducativa della pena richiesta dalla Costituzione. Eppure, tranne il finanziamento di centri e mediatori per la giustizia riparativa (con appena 4 milioni), non si è pensato all'acquisto di braccialetti elettronici, all'incremento di percorsi efficaci di rieducazione e reinserimento al lavoro, né alla costruzione di nuovi istituti penitenziari.

In secondo luogo, la constatazione che anche in quello che è essenzialmente l'unico campo economicamente rilevante preso in considerazione dal PNRR – ossia la lentezza dei processi – il problema sia stato ritenuto affrontabile prima di tutto sul piano della tecnica processuale ha condotto a una sottovalutazione dell'impegno economico necessario per farvi fronte. Così, le somme destinate al comparto giustizia nell'ambito del piano risultano relativamente ridotte: 2,3 miliardi, ossia appena l'1% del totale dei fondi, che viene indicato dal Governo in 222 miliardi.

Infine, la convenzione che il "fattore tempo" debba essere affrontato anzitutto tramite riforme tecnico-processuali ha fatto sì che la riflessione dedicata alla destinazione delle pur poche somme stanziate non sia stata altrettanto ampia – almeno a giudicare dal numero di pagine dedicate nel piano – rispetto a quella dedicata al programma governativo sulle riforme strutturali e tecnico-processuali. Così, le risorse stanziate per il comparto giustizia sono state destinate pressoché esclusivamente alla creazione degli "uffici per il processo" (p. 96: «*Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali*»), da intendersi come «*un team di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio*», quali «*ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti*» (pp. 62-64).

Niente di specifico, in altre parole, si è dedicato ad esempio alla digitalizzazione dei tribunali. Il piano prende in esame l'aspetto (p. 70), che specialmente per il comparto penale risulta di centrale importanza, ma nel momento dell'individuazione della

[2] Cfr., *ex multis*, Corte Cost., n. 279/2013; CGUE, 8.1.2013, Torreggiani c. Italia.

destinazione delle risorse non dedica a ciò alcuno specifico stanziamento (p. 96), se non un rinvio generico ai fondi stanziati per la digitalizzazione della p.a. in generale (pag. 105). Da ciò sono discese conseguenze paradossali come, ad esempio, quella per cui il piano per la transizione digitale dell'amministrazione della giustizia penale (art. 2, commi 18 ss. della legge delega per la riforma della giustizia penale, n. 134/2021) è stato concepito senza coperture, cioè da realizzarsi «*nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*». L'art. 2, comma 22 della legge delega, infatti, prevede espressamente che dall'attuazione della legge e dei decreti legislativi da essa previsti «*non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*», salvo qualcosa attinente alla giustizia riparativa e – appunto – salvo quanto necessario per «*l'attuazione delle disposizioni in materia di ufficio per il processo penale*».

Lo stesso dicasi per la legge delega per la riforma del processo civile, n. 206/2021, la quale, al comma 38, prevede stanziamenti soltanto per l'aumento delle agevolazioni fiscali per la mediazione e – appunto – per l'implementazione degli Uffici per il processo.

4. La presumibile inefficienza degli Uffici per il processo rispetto al fine di risolvere il problema della lentezza della Giustizia in Italia

Si prendano, tuttavia, le mosse dalle premesse del PNRR, ossia che il problema della digitalizzazione dei Tribunali deve essere trattato unitariamente al resto della p.a. e che il principale problema della Giustizia in prospettiva economicamente valutabile sia la lentezza dei processi senza considerare altri versanti come, ad esempio, l'esecuzione penale. Date queste premesse, si tratta di valutare se il principale intervento promosso dal PNRR nel comparto giustizia, ossia il potenziamento degli UPP, sia idoneo ad affrontare efficacemente il problema per il quale esso è stato finanziato, ossia – come si è detto – la lentezza dei processi, l'accumulo di arretrati e la scarsa informatizzazione della macchina della Giustizia.

Per compiere questa valutazione occorre individuare le cause del problema che si intende risolvere e valutare se le soluzioni proposte sono idonee a rimuoverle. In questa prospettiva, è possibile concludere che probabilmente il potenziamento degli Uffici per il processo non è stata la soluzione migliore.

4.1 L'omessa considerazione del problema delle strutturali carenze di organico dei tribunali

Dall'esame dei dati, risulta che gli organici dei Tribunali italiani sono grandemente sottostimati rispetto alle esigenze della popolazione. Questo dato appare all'evidenza idoneo a incidere sulla lentezza dei processi e sull'accumulo di arretrato. Era, dunque, anzitutto su questo aspetto che doveva agire il PNRR per affrontare i problemi di mezzi strumentali che affliggono la giustizia in Italia e che hanno incidenza diretta sul problema, la lentezza dei processi, che il PNRR si proponeva di affrontare e risolvere. Eppure, niente di rilevante è stato fatto sul punto.

La Commissione per l'efficienza della giustizia presso il Consiglio d'Europa – Cepej – nel rapporto *European judicial systems. Efficiency and quality of justice* del settembre 2020, con dati riferiti all'anno 2018[3], rileva (p. 48) che in Italia sono presenti circa 11,6 giudici ogni 100.000 abitanti, cioè appena la metà della media europea (21,4) e grandemente inferiore rispetto alla mediana (17,7), comprensiva dei Paesi non membri UE (ad es. i Paesi dell'ex URSS da una parte, e dall'altra parte i Paesi di *common law*, ove il ruolo sociale del giudice è ben diverso, come dimostrato dal salario che a essi viene riconosciuto, quasi quadruplo rispetto alla media, *ivi*, pag. 67 del rapporto 2020 e p. 123 del rapporto 2018).

Le stesse carenze strutturali riguardano il personale ausiliario, essenzialmente cancellieri e ufficiali giudiziari. Il rapporto Cepej 2018, alla p. 163, evidenzia come in Italia sono presenti appena 35 ausiliari ogni centomila abitanti, ossia ancora una volta circa la metà rispetto alla media europea (68,7) e comunque molti meno rispetto alla mediana europea (55,2). Il rapporto Cepej 2020 non risulta riprodurre un dato analitico sul punto,

Ancor più gravi le carenze dal lato delle Procure. Il rapporto Cepej 2020, *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, n. 26, 2018, p. 131, rileva per l'Italia 3,7 procuratori ogni centomila abitanti a fronte di una media di 12,13. Nel rapporto Cepej 2018 si evidenziava altresì come ciò si traducesse tra l'altro in un eccesso di casi affidati a ciascuno (1.737 a fronte della media europea di 578), dato peggiore in Europa se si eccettuava quello della Francia (ove però non vige l'obbligo di esercizio dell'azione

[3] Rilevazioni analoghe nel precedente *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, n. 26, 2018, con dati riferiti all'anno 2016.

penale, secondo il principio della *opportunité des poursuites*, di cui all'art. 40-1 del *Code de Procédure Pénale*), mentre non risulta che il rapporto 2020 specifichi analoga tipologia di dato. La possibile incidenza sul tasso di prescrizione dei reati di un dato del genere appare evidente.

A fronte di ciò, il Piano a p. 60 riconosce che «*un incremento del numero dei magistrati e degli operatori del settore giustizia costituisce un fattore indispensabile, ancorché non sufficiente, per il conseguimento degli obiettivi*», ma a tal fine non contiene alcuna misura aggiuntiva rispetto a quelle ordinarie, già previste a regime a prescindere dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, idonee a garantire nella sostanza l'annuale ricambio generazionale rispetto ai pensionamenti. In particolare, il Piano (p. 60) afferma che già sarebbero in atto sufficienti piani d'intervento per l'aumento del personale magistratuale e di cancelleria, ma non dà conto che i numeri di incremento di magistrati che esso prospetta ("*600 unità*") corrispondono all'ordinario innesto di nuovi magistrati che avviene in due annualità (circa 300 per anno), e che – come lo stesso Piano ricorda – il concorso bandito nel 2019 non si è tenuto causa Covid.

In sintesi, il PNRR ha sostanzialmente omesso di confrontarsi con la prima, e più evidente, causa del problema che intendeva risolvere. E questo naturalmente non è un indice di efficienza nella decisione di allocazione delle somme a disposizione. In questa prospettiva, la constatazione che nella maggior parte degli ordinamenti stranieri che si ritengono più efficienti di quello italiano è presente un ufficio per il processo non risulta, all'evidenza, dirimente: infatti, se in tali Paesi la Giustizia è dotata di mezzi strumentali e di personale di ruolo come giudici e cancellieri superiori e più adeguati rispetto a quelli italiani, è ragionevole ritenere che sia questo il fattore che determina la maggiore efficienza del comparto Giustizia, non la mera presenza di un ufficio per il processo.

4.2 I difetti intrinseci degli Uffici per il processo

Per come è congegnato, inoltre, l'Ufficio per il processo italiano non appare idoneo a risolvere il problema della lentezza dei giudizi, né tanto meno a risolvere in modo stabile il problema dell'arretrato.

Di ciò lo stesso Piano sembra in qualche misura rendersi conto nella misura in cui concepisce gli *Uffici per il processo* come misura straordinaria per far fronte allo smaltimento dell'arretrato, senza garanzia di stabilizzazione dei medesimi (che sarà

assicurata soltanto «*se possibile*», p. 63). Sennonché, se l'arretrato si è formato, l'assenza di interventi strutturali sulle cause che hanno contribuito a produrlo, come in particolare le carenze di organico, rendono del tutto logico ritenere che, quand'anche l'arretrato a oggi venga per ipotesi azzerato grazie agli UPP, esso di nuovo inizierà a formarsi nel momento in cui cessi la misura temporanea di potenziamento degli UPP stessi, se non vengono a regime aumentati i mezzi, in particolare il personale, di cui è dotata l'amministrazione della giustizia.

Al riguardo, è appena il caso di osservare che le assunzioni a tempo indeterminato di una parte di membri destinato agli UPP si sostituisce a immissioni già previste nei tribunali per le ordinarie funzioni di cancelleria. Invero, tanto il comma 28 della legge delega per la riforma della giustizia penale n. 134/2021, quanto il comma 41 della legge delega per la riforma della giustizia civile n. 206/2021, prevedono che il finanziamento dei nuovi contratti di assunzione a tempo indeterminato per l'immissione negli uffici del processo (che costituiscono una minima parte del personale assunto a tal fine, che invece avrà contratti a tempo determinato) avverrà riducendo l'autorizzazione di spesa e le previsioni di assunzioni di cui all'articolo 1, comma 860, della l. n. 178/2020, ove appunto già si prevedeva l'immissione in ruolo di personale da destinarsi alle cancellerie. Numeri alla mano, l'unica differenza è che fatti tutti i conteggi il numero complessivo delle assunzioni a tempo indeterminato diminuirà (269 in meno) e che la spesa continuerà ad essere la stessa (poiché tutti i nuovi immessi a tempo indeterminato negli UPP saranno classificati in area III collaboratori e non anche in area II coadiutori).

Inoltre, è dubbio anche che gli UPP sia idonei allo stesso fine transitorio di smaltire l'arretrato a oggi accumulato dai tribunali e dalle corti superiori. Infatti, essi sono formati per la massima parte da giovani inesperti della pratica della giustizia e, naturalmente, non sono abilitati a emettere decisioni in sostituzione dei giudici. Per cui, se i giudici e i cancellieri attualmente in funzione sono oberati per le ragioni di sottodimensionamento sopra evidenziate, è improbabile che essi dispongano del tempo necessario, da una parte, per formare i giovani membri degli UPP e, dall'altra parte, per prendere in carico le pratiche che gli UPP iniziano a istruire ma che i giudici, in ogni caso, devono conoscere e valutare personalmente prima di decidere (ci mancherebbe altro). Il problema della formazione, inoltre, è acuito dal fatto che non sempre i profili selezionati per gli Uffici per il processo sono idonei alle esigenze dell'amministrazione della Giustizia (si pensi ai

posti assegnati ai laureati in scienze politiche o equiparati) ed è, inoltre, aggravato dalla circostanza che il ricambio di personale tra gli addetti all'ufficio per il processo è stato fin dai primi mesi frequente e molto rapido. Infatti, i giovani che hanno fatto domanda sono ben consapevoli del carattere temporaneo del loro impiego, sicché nonostante la significativa retribuzione sono sovente propensi a lasciare l'ufficio non appena rinvengono occasioni lavorative maggiormente stabili. Così, si apre uno scenario in cui giudici e cancellieri siano chiamati a dedicare a più riprese tempo alla formazione del personale dell'UPP, ogni volta dovendo ripartire pressoché integralmente da capo sia sul piano dei contenuti, sia sul piano della gestione dei rapporti umani che, come si sa, risulta anch'esso essenziale in caso di lavoro in equipe.

Sotto altro profilo, il temporaneo potenziamento degli UPP risulta temporalmente sfasato rispetto all'entrata in funzione dei 600 nuovi giudici di cui parla in PNRR (e che peraltro si sono visti corrispondere essenzialmente all'ordinario ricambio generazionale). Per loro, infatti, la presa di servizio dopo l'uditorato avverrà più o meno contestualmente alla conclusione dei contratti dei giovani membri dell'UPP.

4.3 Le possibili alternative per l'utilizzo dei fondi

Si potrebbe obiettare che la sopra manifestata esigenza di incrementare stabilmente l'organico magistratuale e di cancelleria non sarebbe stata realizzabile tramite i fondi del PNRR, caratterizzati da intrinseca temporaneità di utilizzo.

Sennonché, sarebbe stata concepibile la creazione di un fondo per stanziamenti a lungo termine e, in questa prospettiva, con i 2,3 miliardi destinati al temporaneo potenziamento degli UPP sarebbe stato presumibilmente possibile garantire la copertura degli stipendi per un'intera carriera di circa 400/500 nuovi magistrati. Rifacendosi ai dati del rapporto Cepej 2018, che quantificano in 56.000 Euro lo stipendio lordo di un magistrato di prima nomina e in 187.000 lo stipendio lordo di un magistrato di Cassazione; ipotizzando una carriera di quarant'anni; e approssimando le progressioni di stipendio come imputazione di uno stipendio di 56.000 per vent'anni e di uno stipendio di 187.000 per altri vent'anni (sebbene in verità molti magistrati mai raggiungano tale fascia stipendiale); si ottiene che la carriera di un magistrato costa allo Stato approssimativamente 5 milioni di Euro. Il rapporto Cepej 2020 non riporta analoghi dati in valore assoluto, ma sembra possibile assumere tale importo come base di un calcolo ragionevole, ancorché approssimato. Sulla

base di ciò, è possibile affermare che, con i 2,3 miliardi di Euro stanziati dal PNRR, sarebbe stato possibile garantire gli stipendi per l'intera carriera di oltre 450 magistrati. Numeri ancora maggiori se ripartiti tra personale giudicante e di cancelleria.

Né si dica, al riguardo, che l'utilizzo dei fondi del PNRR precludeva la stipula di contratti a tempo indeterminato. Sebbene tale spiegazione sia diffusa, specialmente a livello ministeriale, non risulta che alcuna fonte normativa di livello europeo contenga preclusioni in tal senso. Così, il vincolo all'utilizzo delle somme nell'arco di tempo di durata del piano e il carattere temporaneo del piano stesso non avrebbe precluso, con i dovuti strumenti contabili, di accantonare le somme per la stipula di contratti a tempo indeterminato, quando il raggiungimento degli obiettivi del piano e degli obiettivi delineati a livello europeo rendesse necessaria l'adozione di una forma di investimento di questo genere e a condizione, naturalmente, che i rapporti lavorativi di cui si discute fossero avviati durante il periodo di operatività del piano.

Ad ogni modo, anche a opinare diversamente, ossia ritenendo che il carattere temporaneo del piano avesse richiesto l'immediata spesa degli interi importi stanziati nel solo arco temporale previsto dal PNRR, per smaltire l'arretrato pregresso senza preoccuparsi di creare una situazione futura che limitasse i rischi di nuovi accumuli, sarebbe stato più razionale incentivare economicamente la permanenza in servizio per alcuni anni di magistrati e cancellieri pensionabili, ferme ovviamente restando le nuove assunzioni a regime. Non sarebbe così mancata quell'esperienza che, invece, intrinsecamente caratterizza il personale immesso negli UPP. Si tratta, del resto, di un sistema già sperimentato per la sezione tributaria della Corte di cassazione, in seno alla quale ha prodotto risultati apprezzabili anche e specificamente in punto di riduzione dell'arretrato. Si sarebbe evitata, altresì, la moltiplicazione dei tempi dedicati alla formazione causata dalle frequenti dimissioni degli addetti che trovano nel frattempo impieghi più stabili.

Vero è che, come detto, l'implementazione degli UPP fornisce occupazione tendenzialmente ai giovani e, in questo, ha una funzione sociale aggiuntiva che gli incentivi alla permanenza a lavoro non hanno. Si tratta, tuttavia, di una esternalità positiva che non ha manifesta diretta attinenza con il fine per cui l'istituto viene utilizzato e che, pertanto, non dovrebbe avere rilevanza dirimente nella valutazione di efficienza dell'investimento che si deve compiere. Sotto altro profilo, pare evidente che non

debbano essere i comparti ad alta sensibilità istituzionale e sociale e ad alto tasso di specializzazione quelli da sfruttare per l'introduzione di misure mosse dalla finalità di contrasto alla disoccupazione giovanile.

In ogni caso, poi, si tratterebbe pur sempre di una esternalità positiva avente carattere transitorio, poiché concluso il periodo temporaneo di durata del contratto a tempo determinato i problemi occupazionali si porrebbero nuovamente e non sarebbero risolti dagli eventuali punteggi ulteriori concessi agli ex membri di UPP ai fini dei concorsi pubblici e dei periodi di praticantato (art. 11, c. 4 del d.l. n. 80/2011).

In altre parole, con i fondi del PNRR i giovani avrebbero meritato di più di quanto è stato loro accordato con il potenziamento degli UPP: avrebbero meritato più posti di ruolo nelle file dell'amministrazione della Giustizia, come magistrati o come cancellieri e segretari.

5. L'indesiderabile stravolgimento della funzione giudicante che si collega agli Uffici per il processo

Sembra, pertanto, possibile concludere che il potenziamento degli UPP non sia misura del tutto idonea a conseguire in modo efficiente le finalità per le quali essa è stata finanziata.

A questo deve aggiungersi che, sul piano istituzionale, il potenziamento degli UPP sembra andare in una direzione non del tutto neutrale rispetto al ruolo del giudice.

Il giudice comune deve trattare molte questioni e confrontare costantemente i fatti con il diritto; non deve concentrarsi su poche questioni della massima importanza giuridica, spesso scisse rispetto alla ricostruzione fattuale o processuale, come avviene ad esempio per i giudici costituzionali o delle corti sovranazionali, per i quali l'ufficio processuale concettualmente nasce e si manifesta come strumento appropriato.

Ciò che serve ai giudici non è tanto un ufficio di studiosi o tirocinanti cui far svolgere ricerche giurisprudenziali, o cui affidare un primo esame dei fascicoli: è potersi concentrare personalmente su tali attività con serietà e serenità, in modo tale da emettere decisioni destinate a essere confermate negli eventuali successivi gradi di giudizio (un criterio di resistenza purtroppo attualmente estraneo ai criteri di valutazione dei magistrati).

Al contrario, la scelta di potenziare l'Ufficio per il processo anche per i giudici comuni sembra andare nella direzione di sezionare l'attività giudicante in più tronconi separati che soltanto nella fase finale dovrebbero trovare la sintesi da parte del giudicante.

Invece, nell'attività del giudice la riconduzione in capo a una stessa persona di tutte le fasi dell'attività decisoria – esame del fatto, applicazione del diritto al fatto, motivazione dei provvedimenti – deve considerarsi fondamentale per la giustizia sostanziale delle decisioni, e costituisce la base del proficuo confronto con i colleghi nei casi in cui l'ordinamento richieda la decisione collegiale. Così, il giudice comune non dovrebbe trasformarsi nel supervisore dell'attività di giovani collaboratori, cui delegare tronconi della propria attività – a un componente dello staff l'istruttoria, a un altro la ricerca giuridica, a un altro ancora la scrittura della bozza del provvedimento – per poi compiere la sintesi finale.

Ciò appare evidente per la giustizia penale, dove il principio dell'immediatezza assume rilievo centrale, ma lo è nondimeno per la giustizia civile. Compartimentalizzare le varie attività per affidarle a diverse persone, e riservare al giudice un ruolo di sintesi equivale a scollegare le fasi del sillogismo giudiziario, a comprometterne logicità e attendibilità, a complicare la percezione complessiva della causa su cui dovrebbe basarsi la pronuncia di giustizia, e in definitiva a mettere in discussione le radici del basilare principio che ispira l'attività giudiziaria, riassunto da secoli dal brocardo "*narra mihi factum dabo tibi ius*".

Né sembra necessario l'Ufficio per il processo per liberare il giudice dagli incombenti che sono stati definiti "mangia-tempo", come «*dagli oneri di organizzazione, di monitoraggio continuo delle istanze, di gestione in senso stretto*»[4]. Per essi, infatti, è sufficiente la cancelleria. D'altronde, si osserva che l'accollo ai giudici di tali incombenti "mangia-tempo" dipende dalla "mancanza cronica di risorse": per cui sono tali risorse a dover essere rimpinguate, non nuove strutture a cui affidare compiti ibridi che non attengono soltanto agli adempimenti segretariali, che dovrebbero per definizione pertenere alla cancelleria, ma anche a veri e propri tronconi dell'attività giudicante, come spiegato dal d.l. n. 80/2021 e dalle leggi delega per la riforma dei sistemi giudiziari civile e penale. Invero, sia l'art. 1, c. 26, lett. b), n. 1) della l. n. 134/2021 per la riforma del

[4] M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2021.

processo penale, sia l'art. 1, c. 18, lett. b), n. 1) della l. n. 206/2021 per la riforma del processo civile assegnano ai funzionari dell'Ufficio per il processo i compiti di studio del fascicolo, di preparazione delle udienze, di approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e di elaborazione delle minute dei provvedimenti.

Ora, è lecito dubitare che tali attività debbano considerarsi "mangia-tempo" per un magistrato. Il magistrato deve studiare il fascicolo personalmente, non limitarsi a farselo raccontare da un giovane neo-laureato che, per sua natura, di regola non è in grado di cogliere le questioni fattuali e giuridiche rilevanti per la decisione.

Lo stesso dicasi per le ricerche giurisprudenziali, le quali implicano una previa corretta identificazione delle questioni giuridiche rilevanti che, di norma, richiede l'esperienza di un giurista maturo per poter essere affrontata in modo adeguato al fine di rendere giustizia, senza contare che anche risolto il problema dell'individuazione delle questioni e impostazione della ricerca la corretta comprensione dei contenuti giurisprudenziali nei casi controversi non risulta sempre agevole per giovani neo-laureati.

Sotto altro profilo, i mezzi informatici fanno sì che la redazione dell'intestazione dei provvedimenti sia ormai una questione di pochi istanti, mentre se per redazione della minuta dei provvedimenti deve intendersi un *quid pluris* risulta evidente come essa non possa che permanere nelle prerogative della persona chiamata a decidere.

Almeno per quanto attiene ai giudizi di merito, poi, ciò vale senz'altro anche per quella parte del provvedimento che riguarda la ricostruzione del fatto, posto che essa ha carattere delicatissimo anche in vista del possibile controllo di legittimità garantito dalla Costituzione e per il quale, come noto e salvo casi eccezionali, il fatto come ricostruito dai giudici di merito rimane insindacabile.

Per i giudizi di legittimità, poi, i protocolli d'intesa con il CNF dovrebbero assicurare che già le parti forniscano la sintesi dei motivi necessaria al fine di redigere la parte meramente rappresentativa della decisione, prendendo in certa misura il posto di quel quesito di diritto (art. 366-bis c.p.c.), che buoni risultati poteva produrre anche sul piano dell'efficienza della decisione, oltre che su quello della chiarezza degli atti e delle richieste, se non fosse stato prematuramente abrogato dopo appena tre anni dalla sua introduzione. Il rischio è che, delegando tali aspetti a giovani funzionari, il tempo che il giudice scrupoloso e consapevole della delicatezza del proprio ruolo deve impiegare per

il necessario controllo della loro attività sia superiore al risparmio che avrebbe svolgendole direttamente di persona.

Neppure pare essere l'Ufficio per il processo l'istituto giuridico appropriato per soddisfare le esigenze, talora espresse, che il giudice abbia di persone con cui confrontarsi per la soluzione dei casi che gli sono affidati. Nei gradi di giudizio successivi al primo vige infatti una regola di collegialità della formazione dell'organo giudicante che già soddisfa questa esigenza, mentre nei primi gradi da anni l'ordinamento processuale tende a svilire il ruolo della collegialità riducendone gli ambiti applicativi a favore della composizione monocratica.

Se l'esigenza di confronto si pone, la soluzione è dunque recuperare spazio alla collegialità *inter pares*, non affidarsi al confronto con giovani neolaureati o comunque inesperti, per quanto motivati e volenterosi. Ciò non sembra giovare né alla qualità della decisione, né conseguentemente al rafforzamento della legittimazione sociale del settore Giustizia in Italia.

Per altro verso, per alcune attività giudicanti meramente seriali i tempi appaiono giù maturi per una piena automatizzazione: si pensi all'emissione di decreti ingiuntivi richiesti per mancato pagamento di fatture, in un'epoca di fatture digitali in cui tutti i dati risultano già informatizzati.

In altre parole, dietro al potenziamento degli Uffici per il processo sembra vi sia una surrettizia ma profonda "revisione" del ruolo del giudice che non può essere condivisa e tanto meno può essere condivisa in un contesto, come quello attuale, che guarda a un futuro in cui la digitalizzazione metterà a disposizione strumenti, non solo di ricerca, ma anche decisionali che richiederanno nelle ipotesi di intervento di un giudice "umano" di valorizzare ancor di più la specificità della capacità giudicante propria dell'uomo, in quanto suscettibile di visione e sintesi unitaria, rispetto a quella robotizzata, per sua natura asettica e compartimentalizzata e appropriata per fattispecie seriali che già allo stato attuale probabilmente non rendono indispensabile l'intervento dell'uomo.

Si potrebbe osservare, anzi, che la funzione degli Uffici per il processo di organizzare banche dati dettagliate della giurisprudenza di merito, ricostruendo una casistica più possibile capillare delle soluzioni conferite alle varie tipologie di fatti concreti, può costituire il primo tassello per la creazione di un sistema automatizzato di decisioni giudiziarie che va ben oltre le ipotesi sopra indicate di atti seriali per avvicinarsi, piuttosto

e potenzialmente, a un modello già sviluppato in Cina e sulla cui idoneità a soddisfare le esigenze di giustizia è lecito nutrice più di un dubbio.

6. Conclusioni

Per tutti i motivi sopra esposti, alla domanda introduttiva del convegno, se cioè gli Uffici per il processo siano una vera opportunità di giustizia, non sembra scontato doversi dare risposta positiva.

Abstract

FRANCESCO FARRI, Gli Uffici per il processo: un'analisi di (in)efficienza economica

Il saggio rappresenta la trascrizione, rielaborata e arricchita, della relazione tenuta dall'autore al convegno "*L'Ufficio per il processo: una vera opportunità di giustizia?*", svoltosi a Rimini il 20 maggio 2022. Il saggio si propone di analizzare l'istituto dell'Ufficio per il processo in una prospettiva di finanza pubblica, valutando la sua presumibile inefficienza rispetto al fine per il quale è stato potenziato per il tramite dei fondi del PNRR, consistente nel risolvere il problema della lentezza della giustizia in Italia.

Parole chiave: Ufficio per il processo, finanza pubblica, fondi del PNRR, giustizia, Italia.

FRANCESCO FARRI, The "Ufficio per il processo": an analysis of economic (in)efficiency

The essay represents the revised and enriched transcription of the report given by the author at the conference "*L'Ufficio per il processo: a real opportunity for justice?*", held in Rimini on May 20th, 2022. The goal of the essay is to analyze the "Ufficio per il processo" from a public finance perspective, evaluating its presumable inefficiency vis-a-vis to the purpose for which it was strengthened through the PNRR funds, that is to resolve the problem of justice slowness in Italy.

Key words: Ufficio per il processo, public finance, PNRR funds, justice, Italy.

L-JUS, Anno V, Fasc. 1-2022, pp. 59-77

MANUEL GANARIN
Ricercatore di Diritto Canonico e Diritto Ecclesiastico
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

LA COSTITUZIONE APOSTOLICA PRAEDICATE EVANGELIUM DI PAPA FRANCESCO*

SOMMARIO: 1. L'elaborazione e la promulgazione della Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* – 2. I capisaldi della riforma. La 'vocazione' missionaria e lo 'stile' sinodale della Curia romana – 3. La valorizzazione dell'apporto dei *christifideles* laici nella compagine curiale – 4. Gli interventi di razionalizzazione dell'assetto preesistente e il riparto di competenze, tra dubbi e 'fughe in avanti'.

1. L'elaborazione e la promulgazione della Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium*

L'entrata in vigore, il 5 giugno 2022 in occasione della Solennità di Pentecoste, della Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* sulla Curia romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo[1], rappresenta indubbiamente uno dei punti culminanti del percorso riformatore avviato da Francesco sin dall'inizio del suo pontificato.

D'altronde, è noto come Papa Bergoglio, recependo i suggerimenti formulati durante le Congregazioni generali che hanno preceduto il Conclave nel quale è stato eletto al soglio petrino, già nel 2013 abbia istituito un *coetus* ristretto[2], poi divenuto Consiglio[3], di Cardinali non solo per aiutarlo nel governo della Chiesa universale ma altresì per studiare un progetto di revisione della Costituzione Apostolica *Pastor bonus* sulla Curia romana (28 giugno 1988) promulgata da San Giovanni Paolo II[4]. La stesura e la realizzazione di tale progetto, dunque, sono stati inscritti da subito tra gli obiettivi programmatici dell'azione del Pontefice argentino, segnando così l'avvio di un *iter* normativo protrattosi per ben nove anni nel corso del quale, come puntualizzato nella conferenza stampa di

---

* *Contributo sottoposto a valutazione*.

[1] Cfr. FRANCESCO, *Costituzione Apostolica* Praedicate Evangelium *sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa e al Mondo*, 19 marzo 2022, in *L'osservatore romano*, 31 marzo 2022, pp. I-XII.
[2] Si veda il comunicato della Segreteria di Stato pubblicato in *L'osservatore romano*, 14 aprile 2013, p. 1.
[3] Cfr. FRANCESCO, *Chirografo* Tra i suggerimenti *con il quale viene istituito un Consiglio di cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della Chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della costituzione apostolica* "Pastor Bonus" *sulla Curia Romana*, 28 settembre 2013, in *L'osservatore romano*, 30 settembre-1° ottobre 2013, p. 1 (e in *Acta Apostolicae Sedis*, CV [2013], pp. 875-876).
[4] Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Constitutio apostolica* Pastor bonus *de Romana Curia*, 28 giugno 1988, in *Acta Apostolicae Sedis*, LXXX (1988), pp. 841-930.

presentazione della riforma[5], si sono avvicendati diversi schemi, di volta in volta perfezionati sulla base dei rilievi e delle proposte di modifica provenienti da diverse realtà istituzionali ecclesiali – Conferenze episcopali, Chiese patriarcali e arcivescovili maggiori di rito orientale, Superiori dei Dicasteri e delle Istituzioni della Curia romana nonché delle Istituzioni collegate con la Santa Sede, Cardinali residenti a Roma, Università Pontificie presenti a Roma, Rappresentanti pontifici –, cui si sono aggiunti da ultimo i pareri della Congregazione per la Dottrina della Fede e del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi.

Un procedimento che ha innescato meccanismi virtuosi di consultazione, risultando perciò maggiormente partecipato in confronto al *modus procedendi* che ha contraddistinto negli ultimi anni la formazione di alcune leggi ecclesiastiche[6] – basti qui richiamare, quale precedente paradigmatico, il *Motu Proprio Mitis Iudex Dominus Iesus* sulla riforma dei processi di nullità matrimoniale del 2015[7] –; inoltre, si è prestata maggiore attenzione ai profili dottrinali e giuridici implicati, ferme restando le prerogative decisionali, ancorate al diritto divino, del legislatore supremo della Chiesa, impegnatosi in prima persona specie nella correzione e definizione dei contenuti delle bozze che sono state a lui sottoposte.

Nonostante le molteplici tappe che hanno scandito l'*iter* nomogenetico, non sono mancati errori redazionali che, una volta segnalati, hanno sospinto ad emendare il testo normativo all'indomani della sua divulgazione nel bollettino della Sala stampa della Santa Sede del 19 marzo 2022[8]. Basti pensare all'art. 93, che originariamente attribuiva al Dicastero per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti la competenza ad occuparsi «*della regolamentazione e della disciplina della sacra liturgia per quanto riguarda la forma straordinaria del Rito romano*». La formulazione della norma, riferendosi alla *forma extraordinaria*, ossia alla liturgia romana anteriore alla riforma del 1970, riprendeva quanto stabilito nell'art. 1 del *Motu Proprio Summorum Pontificum* di

---

[5] Ricostruisce le 'tappe' dell'*iter* normativo M. MELLINO, *Intervento di S.E. Mons. Marco Mellino*, consultabile all'indirizzo internet *https://press.vatican.va*, § 1, *Elaborazione del testo.*

[6] Su questi aspetti si veda per tutti la ricostruzione di G. BONI, *La recente attività normativa ecclesiale:* finis terrae *per lo* ius canonicum*? Per una valorizzazione del ruolo del Pontificio Consiglio per i testi legislativi e della scienza giuridica nella Chiesa*, Mucchi Editore, Modena, 2021, in part. p. 65 ss.

[7] Cfr. G. BONI, *La riforma del processo matrimoniale canonico. Osservazioni e questioni aperte*, in *La riforma del processo canonico per la dichiarazione di nullità del matrimonio*, a cura del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico, Edizioni Glossa, Milano, 2018, p. 105 ss.

[8] Cfr. FRANCESCO, *Costituzione Apostolica "Praedicate Evangelium" sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa e al mondo*, 19 marzo 2022, consultabile all'indirizzo internet *https://press.vatican.va*.

Benedetto XVI (7 luglio 2007)[9], invero probabilmente superato dall'art. 1 del *Motu Proprio Traditionis custodes* di Francesco (16 luglio 2021)[10], secondo cui «*I libri liturgici promulgati dai santi Pontefici Paolo VI e Giovanni Paolo II, in conformità ai decreti del Concilio Vaticano II, sono l'unica espressione della* lex orandi *del Rito Romano*». Si è dunque adeguata *Praedicate Evangelium* a tale innovazione legislativa, rettificando l'art. 93, che adesso menziona i «*libri liturgici precedenti alla riforma del Concilio Vaticano II*». Il nuovo art. 93 compare nella versione della Costituzione Apostolica riportata sia nel sito ufficiale della Santa Sede[11] sia nell'edizione del quotidiano *L'osservatore romano* del 31 marzo 2022[12]. Una versione che solleva gravi questioni di certezza giuridica inerenti alla promulgazione della Costituzione stessa, che dovrebbe verificarsi con la sua pubblicazione in uno dei fascicoli datati 2022 della "gazzetta ufficiale" degli *Acta Apostolicae Sedis*. È tuttavia risaputo che essi sono dati alle stampe con cospicuo ritardo[13], impedendo così agli operatori del diritto ecclesiale di individuare, in mancanza di una chiara formula promulgatoria[14], quale sia il testo autentico (in lingua italiana o latina?) di riferimento.

2. I capisaldi della riforma. La 'vocazione' missionaria e lo 'stile' sinodale della Curia romana

Dalla lettura di *Praedicate Evangelium* si evince come siano stati assemblati organicamente in un'unica fonte del diritto i provvedimenti – in gran parte Lettere Apostoliche date *Motu Proprio* – che a partire dal pontificato di Benedetto XVI e,

---

[9] Cfr. BENEDETTO XVI, *Litterae apostolicae «motu proprio» datae* Summorum Pontificum *de usu extraordinario antiquae formae Ritus Romani*, 7 luglio 2007, in *Acta Apostolicae Sedis*, XCIX (2007), p. 777 ss.

[10] Cfr. FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di motu proprio del Sommo Pontefice Francesco* "Traditionis custodes" *sull'uso della liturgia romana anteriore alla riforma del 1970*, 16 luglio 2021, in *L'osservatore romano*, 16 luglio 2021, p. 2.

[11] Si veda, nel sito *www.vatican.va*, la sezione che raccoglie le Costituzioni Apostoliche di Francesco.

[12] Così la versione di *Praedicate Evangelium* pubblicata ne *L'osservatore romano* del 31 marzo 2022 (cfr. p. VI).

[13] Sulle problematiche relative alla promulgazione della legge canonica rinviamo a E. BAURA, *Parte generale del diritto canonico. Diritto e sistema normativo*, Edusc, Roma, 2013, pp. 276-281.

[14] Essa recita: «*Stabilisco che la presente Costituzione apostolica sia, ora e in avvenire, stabile, valida ed efficace, consegua perfettamente i suoi effetti a partire dal giorno 5 giugno 2022, Solennità di Pentecoste, e che ne sia curata la piena osservanza, in tutti i particolari, da parte di coloro cui essa è diretta, per il presente e per il futuro, nonostante qualsiasi circostanza in contrario, anche se meritevole di specialissima menzione*». Sarebbe stato opportuno prevedere che la Costituzione Apostolica fosse promulgata tramite pubblicazione nel quotidiano *L'osservatore romano*, come negli ultimi anni è sovente accaduto, ricorrendo all'eccezione espressamente prevista nel can. 8 § 1 del Codice di Diritto Canonico.

soprattutto, durante quello attuale, hanno aggiornato singoli 'comparti' della Curia romana[15]. Ma la Costituzione Apostolica si spinge oltre: non avendo portata meramente ricognitiva di una stagione innovatrice in atto da quasi dieci anni, essa introduce rilevanti elementi di novità, una parte dei quali si pongono in linea di discontinuità con quanto stabilito dai predecessori di Francesco. È quanto sembra emergere sia dal *Preambolo* (I, nn. 1-12), che illustra i postulati teologici ed ecclesiologici della riforma, sia dai *Principi e criteri per il servizio della Curia romana* (II, nn. 1-12), che riprendono tali postulati e forniscono le chiavi di lettura per la comprensione dei duecentocinquanta articoli che compongono la parte dispositiva del documento (III-XI).

Un primo aspetto su cui si concentra la Costituzione Apostolica è quello della missionarietà. La Curia romana, infatti, è concepita quale '*locus missionis*' che nel momento in cui svolge le sue attività è chiamata ad annunciare e a testimoniare il Vangelo e la misericordia di Dio[16]. Essa, pertanto, deve farsi protagonista di un ininterrotto sforzo di 'conversione strutturale'[17] promosso nella consapevolezza della duplice dimensione, spirituale e professionale, del servizio che alla Curia medesima dovrebbe essere prestato «con il più alto senso di collaborazione, di corresponsabilità e di rispetto verso la competenza altrui» (art. 3) e in conformità all'«*impegnativo dovere di essere discepoli-missionari, mostrando esempio di dedizione, spirito di pietà, di accoglienza a quanti ad essa si rivolgono e di servizio*» (art. 5). È alquanto significativo che i primi articoli di *Praedicate Evangelium*, a differenza della legislazione previgente, si soffermino, da un

---

[15] Cfr., per esempio, L. SABBARESE, Curia romana semper reformanda. *Recenti variazioni nelle competenze di alcuni dicasteri*, in *Ephemerides iuris canonici*, LIII (2013), p. 427 ss.; L. LORUSSO, *Le modifiche di Benedetto XVI alla Costituzione Apostolica* «Pastor Bonus»*: un ponte verso ulteriori riforme*, in *Iura Orientalia*, X (2014), p. 67 ss.; H.H. CAPPELLO, *El papa Francisco e la reforma de la Curia Romana*, in *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, XXIV (2018), p. 183 ss.; J.I. ARRIETA, *La reforma de la Curia Romana*, in *Verdad, Justicia y Caridad. Volume commemorativo del 50° aniversario de la Asociación Española de Canonistas*, coord. L. Ruano Espina – C. Peña García, Dykinson, Madrid, 2019, p. 29 ss.; K. MARTENS, *The Ongoing Franciscan Reform of the Roman Curia: Reflections on the Christmas Addresses of Pope Francis to the Roman Curia and The Reform Thus Far*, in *Opus humilitatis iustitia*. Studi in memoria del Cardinale Velasio De Paolis, I, a cura di L. Sabbarese, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2020, p. 311 ss.

[16] «*La missionarietà è ciò che rende, e mostra, la Curia fertile e feconda; è la prova dell'efficacia, dell'efficienza e dell'autenticità del nostro operare […]. Ogni battezzato è missionario della Buona Novella innanzitutto con la sua vita, con il suo lavoro e con la sua gioiosa e convinta testimonianza*»: FRANCESCO, *Allocutio dum Summus Pontifex faustis omnibus occasione Natalis Christi Curiam Romanam prosequitur*, 21 dicembre 2015, in *Acta Apostolicae Sedis*, CVIII (2016), p. 37.

[17] La riforma intende promuovere la «conversione missionaria» delle strutture ecclesiastiche, auspicata da Francesco nel suo 'manifesto' programmatico, ossia l'Esortazione apostolica *Evangelii gaudium*. Cfr. FRANCESCO, *Adhortatio apostolica* Evangelii gaudium *Summi Pontificis Francisci Episcopis Presbyteris ac diaconis viris et mulieribus consecratis omnibusque christifidelibus laicis de Evangelio Nuntiando nostra aetate*, 24 novembre 2013, in *Acta Apostolicae Sedis*, CV (2013), p. 1019 ss., in part. nn. 30 e 32.

lato, sull'*Indole pastorale delle attività curiali* (artt. 2-6) per rimarcare le peculiarità di queste ultime[18]; e manifestino, dall'altro, l'esigenza che il personale della Curia romana, «*oltre alla dedizione e alla rettitudine*», di vita sia al contempo «*qualificato*» affinché operi con «*professionalità, ossia competenza e capacità nella materia in cui si è chiamati a prestare la propria attività*» (art. 7 § 1).

Integrità interiore e attitudine professionale costituiscono quindi un binomio inscindibile e uno dei tratti più salienti del 'volto' rinnovato dell'assetto curiale[19]; in aggiunta si ribadisce, al fine di scongiurare l'insediamento di 'centri di potere' inamovibili e la tentazione del 'carrierismo', che le nomine pontificie di Prefetti (o equiparati), Membri, Segretari, Sottosegretari, Officiali maggiori assegnati a Capi ufficio (equiparati ed esperti) e Consultori siano *ad quinquennium* (art. 17 § 1). Quanto agli Officiali chierici e membri di un Istituto di Vita Consacrata o di una Società di Vita Apostolica, invece, al termine del quinquennio questi devono «*Di regola*» fare ritorno nella loro diocesi (o eparchia) o nell'Istituto o Società di appartenenza, benché il loro incarico possa «*essere prorogato per un altro periodo di cinque anni*» laddove «*i Superiori della Curia romana lo ritengano opportuno*» (§ 4). La norma sembra precarizzare in misura eccessiva l'apporto prezioso di coloro che svolgono funzioni prettamente gestionali e/o operative (come, per esempio, quelle di minutante, addetto di segreteria, notaio di tribunale, scrittore, ecc.) e potrebbero, nel corso degli anni, maturare un'esperienza consolidata nella trattazione degli affari tale da garantire il soddisfacimento dei criteri di razionalità e di funzionalità che pure dovrebbero informare le «*attività di ciascuna delle componenti della Curia romana*» (art. 8 §§ 1-2). È preferibile allora che la disposizione sia applicata con prudenza[20], non escludendo la stabilizzazione del

[18] Su questo aspetto, *Praedicate Evangelium* sembra approfondire ulteriormente qual è la portata del servizio (*diaconia*) pastorale della Curia romana, già esplicitata nell'ampia *Introduzione* alla Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* del 1988, ove si afferma che 'Il potere e l'autorità dei Vescovi hanno il carattere di *diaconia*, secondo il modello di Cristo stesso, il quale «*non è venuto per essere servito, ma per servire e dare la propria vita in riscatto per molti*» (*Mc* 10, 45). Occorre perciò intendere ed esercitare il potere nella Chiesa secondo le categorie del servire, di modo che l'autorità abbia la pastoralità come carattere principale' (n. 2).

[19] Sarà necessario, dunque, assicurare la formazione tanto spirituale quanto permanente del personale. Sulla necessità di tale formazione cfr. F. COCCOPALMERIO, *Spunti di riflessione sulla Curia Romana*, in *Iura Orientalia*, X (2014), p. 64; J.I. ARRIETA, *I criteri di riforma della Curia romana alla luce dell'esperienza giuridica*, in *Ephemerides iuris canonici*, LVIII (2018), p. 14.

[20] Durante la presentazione ufficiale della riforma, G. GHIRLANDA, *Intervento del Prof. Gianfranco Ghirlanda, S.I.*, consultabile all'indirizzo *web https://press.vatican.va*, § 5, *La riforma interiore: stato e disposizione interiore delle persone*, ha precisato che tale disposizione sarebbe stata introdotta al fine di «*evitare un carrierismo automatico*».

rapporto di collaborazione con gli Officiali chierici e consacrati più capaci inizialmente assunti *ad tempus*, soprattutto nell'ipotesi in cui, a seguito di *prorogatio* discrezionalmente concessa, abbiano servito la Curia per dieci anni.

Un ulteriore tratto distintivo della Curia romana voluta da Francesco, strettamente legato a quello della missionarietà, è la sinodalità, che si sostanzia secondo quanto precisa il *Preambolo* nell'«*ascolto reciproco*» (I, n. 4), in modo da sviluppare prassi informate al dialogo e al confronto[21] e consolidare uno «*stile*»[22] atto a connotare indicativamente l'azione pastorale di governo della Chiesa universale, così da rafforzarne l'unità interna. In effetti, *Praedicate Evangelium* insiste a più riprese sulla necessità che sia attuata tanto la collaborazione intradicasteriale per favorire «*un funzionamento disciplinato ed efficace, al di là delle diversità culturali, linguistiche e nazionali*» (art. 9 § 2) attraverso l'«uso in modo regolare e fedele» del Congresso, delle Sessioni ordinarie o plenarie dei Membri dei Dicasteri e delle Consulte (artt. 10, 25, 26 e 27 § 2); quanto la collaborazione interdicasteriale «in una dinamica di mutua collaborazione, ciascuno secondo la propria competenza, in costante interdipendenza e interconnessione delle attività» (art. 9 § 1) attraverso le riunioni indette dal Romano Pontefice dei Capi delle Istituzioni curiali, le riunioni interdicasteriali (artt. 10 e 34 § 1) nonché, per gli «*affari di competenza mista*», le Sessioni plenarie congiunte dei Dicasteri coinvolti e le Commissioni interdicasteriali (art. 28 §§ 3 e 5)[23].

Inoltre, durante la preparazione di un «*documento generale*», l'Istituzione competente dovrebbe trasmettere («*trasmetta*») il relativo testo alle «*Istituzioni curiali coinvolte*» –

---

[21] La Costituzione Apostolica, dunque, ferme restando le peculiarità dell'assetto della Curia, mira a fare progredire al suo interno «*lo specifico* modus vivendi et operandi *della Chiesa Popolo di Dio che manifesta e realizza in concreto il suo essere comunione nel camminare insieme, nel radunarsi in assemblea e nel partecipare attivamente di tutti i suoi membri alla sua missione evangelizzatrice*»: COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE, *La sinodalità nella vita e nella missione della Chiesa*, 2018, n. 6, consultabile all'indirizzo internet *www.vatican.va*.

[22] Così FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco ai membri del Collegio cardinalizio e della Curia romana per la presentazione degli auguri natalizi*, 23 dicembre 2021, in *L'osservatore romano*, 23 dicembre 2021, p. 10.

[23] Va precisato che il termine 'Dicastero' assume un diverso significato in *Praedicate Evangelium*. Mentre, infatti, nella Costituzione Apostolica *Pastor bonus* esso aveva una portata onnicomprensiva per indicare la Segreteria di Stato, le Congregazioni, i Tribunali, i Pontifici Consigli e gli Uffici (art. 2 § 1), ora invece per 'Dicastero' si intende una delle categorie di 'Istituzioni curiali', dicitura che ricomprende, oltre appunto ai Dicasteri della Curia romana, la Segreteria di Stato, gli Organismi economici e gli Organismi di giustizia. Appare evidente, dunque, come nella Costituzione Apostolica di Francesco si faccia talvolta impropriamente ricorso ai termini 'Dicastero', 'intradicasteriale' e 'interdicasteriale' (cfr. II, nn. 8-9; artt. 10 e 25-28), che richiamano solo una parte, seppur consistente, dell'attuale organigramma curiale. In alternativa, avrebbero potuto utilizzarsi espressioni come 'Istituzione/i', 'intraistituzionale' e 'interistituzionale'.

rectius 'interessate': non tutte le Istituzioni 'interessate', *ratione materiae*, potrebbero essere state 'coinvolte'[24] – «*per ricevere osservazioni, emendamenti e suggerimenti, al fine di perfezionarlo*» (art. 29 § 1). Nel novero di queste ultime dovrebbero ricomprendersi il Dicastero per i Testi Legislativi, che fornisce un servizio di supporto tecnico-giuridico, in quanto «*assiste*» le Istituzioni curiali per verificare che i testi normativi «*siano conformi alle prescrizioni di legge universale vigente e redatti nella dovuta forma giuridica*» (art. 179); ed il Dicastero per la Dottrina della Fede (Sezione dottrinale), al quale devono essere sottoposti i documenti che riguardano la dottrina circa la fede e i costumi per esprimere non più un giudizio, come stabiliva l'art. 54 della Costituzione Apostolica *Pastor bonus*, bensì un «*parere […] che mediante una procedura di confronto e intesa aiuterà ad assumere decisioni opportune*» (art. 75). Queste innovazioni non rafforzano incisivamente il controllo preventivo effettuato dai due Dicasteri per la salvaguardia dell'*unitas disciplinae* e dell'*unitas fidei*: nel primo caso perché le Istituzioni curiali non sembrano obbligate a rivolgersi al Dicastero per i Testi Legislativi[25]; nel secondo caso perché l'intervento del Dicastero per la Dottrina della Fede ora si concretizza non più in un giudizio che, laddove fosse stato negativo, avrebbe potuto persino impedire la pubblicazione di un documento[26], bensì in un parere obbligatorio

[24] Sorprende che *Praedicate Evangelium* faccia riferimento alle Istituzioni 'coinvolte', come se la 'chiamata in causa' delle Istituzioni curiali dipendesse dalla libera determinazione dell'Istituzione proponente, che potrebbe nell'*iter* di elaborazione di un documento generale includere alcune Istituzioni ed escluderne altre, quando invece l'art. 17 della Costituzione Apostolica *Pastor bonus* menzionava esplicitamente i Dicasteri 'interessati': termine, quest'ultimo, più aderente a nostro avviso al principio di sinodalità e alle forme di collaborazione interdicasteriale valorizzate nella Costituzione Apostolica di Francesco, le quali presuppongono il dialogo e il confronto necessario con tutte le Istituzioni curiali in concreto interessate, *ratione materiae*, ai contenuti del documento. In *Praedicate Evangelium*, peraltro, il legislatore altrove fa ancora – forse un poco incoerentemente – riferimento ai «Dicasteri interessati» nel disciplinare le competenze di alcuni Dicasteri (cfr. artt. 82 § 2, 110, 111 § 1, 133).

[25] L'art. 156 della Costituzione Apostolica *Pastor bonus* stabiliva che il Pontificio Consiglio per i Testi legislativi fosse 'a disposizione' dei Dicasteri per effettuare il controllo previo di legalità («Hoc Consilii ceteris Romanis Dicasteriis praesto est […]»), mentre l'art. 131 § 5 del *Regolamento Generale della Curia Romana* del 30 aprile 1999 – in *Acta Apostolicae Sedis*, XCI (1999), p. 629 ss. – sembrava innovare la legislazione all'epoca in vigore, rendendo il parere dicasteriale obbligatorio: «*I documenti dei Dicasteri destinati alla pubblicazione […] devono essere inviati per un esame circa la loro congruenza legislativa con il diritto vigente e la loro corretta forma giuridica al Pontificio Consiglio per l'Interpretazione dei Testi Legislativi*». Infine, una lettera circolare della Segreteria di Stato avrebbe disposto che il parere fosse pure vincolante: «*i testi che contengono aspetti giuridici, o che si ricollegano a norme del diritto vigente, è necessario che siano sottoposti anche all'esame previo del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi, al fine di ottenere il relativo benestare*» (SEGRETERIA DI STATO, *Lettera circolare*, 16 aprile 2009, prot. n. 90.144/P., riportata in parte in J.I. ARRIETA, *Evoluzione del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi dopo la promulgazione della cost. ap.* Pastor Bonus, in *Ephemerides iuris canonici*, L [2010], p. 128).

[26] Cfr., per tutti, V. DE PAOLIS, *La Congregazione per la Dottrina della Fede*, in *Ephemerides iuris canonici*, L (2010), pp. 44-45 e 47-48.

quale esito di una 'concertazione' tra Istituzioni poste in posizione di parità su temi di rilevanza dottrinale che, di conseguenza, appariranno 'contrattabili' o implicheranno il coinvolgimento del Romano Pontefice in caso di dissidio.

Il metodo sinodale poi deve proiettarsi anche *ad extra Curiae*, ma pur sempre *ad intra Ecclesiae*, così da realizzare un altro principio cardine della riforma: la valorizzazione dei modi di espressione della *communio Episcoporum* a servizio del Papa, dei Vescovi e di tutta la Chiesa (I, n. 7)[27], in particolare le Conferenze episcopali, le loro «*Unioni regionali e continentali*» – che l'*Annuario pontificio* denominava 'Riunioni internazionali di Conferenze episcopali'[28] – e le «*Strutture gerarchiche orientali*» (cioè i Sinodi dei Vescovi delle Chiese patriarcali e arcivescovili maggiori, i Consigli dei gerarchi delle Chiese metropolitane *sui iuris* e le Assemblee dei Gerarchi di diverse Chiese *sui iuris*)[29], alle quali, per esempio, deve essere richiesto il parere «*Quando la questione lo richieda*», in merito ai «*documenti di carattere generale aventi rilevante importanza o quelli che riguardano in modo speciale alcune Chiese particolari*» (art. 36 § 2). La Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* è disseminata di articoli che ingiungono ai Dicasteri di supportare e di collaborare con questi organismi episcopali[30], purché sia preservata la potestà propria dei pastori preposti alle Chiese particolari «*nello spirito di una "sana decentralizzazione" [… per] le questioni che conoscono bene e non toccano l'unità di dottrina, di disciplina e di comunione della Chiesa*» (II, n. 2). Può dunque comprendersi in tale prospettiva la competenza inedita del Dicastero per i Vescovi di indire visite apostoliche «*Nei casi in cui per il retto esercizio della funzione episcopale di governo si richieda un intervento speciale*» soltanto «*qualora il Metropolita o le Conferenze*

[27] Segnatamente la Costituzione Apostolica puntualizza che essi «*sono attualmente uno dei modi più significativi di esprimere e servire la comunione ecclesiale nelle diverse regioni insieme al Romano Pontefice, garante dell'unità di fede e di comunione*» (*Preambolo*, I, n. 7): dunque la riforma «*si muove nell'intento di valorizzarle nelle loro potenzialità, senza che esse fungano da interposizione fra il Romano Pontefice e i Vescovi, bensì siano al loro servizio*» (*Preambolo*, I, n. 8), avendo «*a disposizione un grande tesoro di efficaci esperienze riguardo all'evangelizzazione, che non può andare perduto*» (II, n. 4). Trattasi di esperienze che la Curia romana è chiamata a «*raccogliere ed elaborare*», venendo a conoscenza «*delle migliori iniziative e proposte creative riguardanti l'evangelizzazione*» nonché del «*modo di agire di fronte a problemi, sfide*» (*ibidem*) che la Chiesa affronta nel mondo.

[28] Cfr. *Annuario pontificio per l'anno 2021*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 2021, pp. 1076-1079.

[29] Così riferisce G. GHIRLANDA, *Intervento del Prof. Gianfranco Ghirlanda, S.I.*, cit., § 2, *Il ruolo delle Conferenze episcopali, delle loro Unioni e delle Strutture gerarchiche orientali*.

[30] Cfr. artt. 21 n. 4, 36 §§ 1-2, 37, 39, 42 § 1, 49 n. 2, 55 § 1, 56 § 2, 57 nn. 2-3, 62, 63, 72 § 1, 78 § 2, 89 § 3, 97, 104, 105 §§ 1-2, 106, 108, 110, 115 §§ 1 e 3, 128 § 2, 130, 133, 137 §§ 1 e 3, 150 § 2, 152 § 1, 155, 156 § 2, 159 §§ 1-2, 160 § 1, 161 §§ 1 e 6, 163 § 3, 164, 165 n. 1, 167, 169, 170 e 175 § 2.

episcopali non siano in grado di risolvere il problema» (art. 107 § 2); o quella del Dicastero per le Chiese orientali di esaminare «*di volta in volta*» quali questioni di governo possono essere affidate alle autorità delle Chiese cattoliche di rito orientale, anzitutto le Chiese patriarcali, in deroga a quanto previsto nel *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* (art. 82 § 2)[31].

3. La valorizzazione dell'apporto dei christifideles laici nella compagine curiale

Il punto forse più dirompente e 'rivoluzionario' concerne invero il ruolo dei laici nelle strutture di governo apicale della Chiesa. In forza del principio di eguaglianza battesimale dei *christifideles* (I, n. 10)[32], *Praedicate Evangelium* puntualizza che ogni Istituzione curiale «*compie la propria missione in virtù della potestà ricevuta dal Romano Pontefice in nome del quale opera con potestà vicaria nell'esercizio del suo* munus *primaziale. Per tale ragione qualunque fedele può presiedere un Dicastero o un organismo*» (II, n. 5). Mediante tale affermazione, il legislatore sembra prendere posizione circa una complessa questione dottrinale ampiamente dibattuta nella Chiesa, relativa alle relazioni tra *potestas ordinis* e *potestas iurisdictionis*: stabilendo che pure i laici, sia uomini sia donne, possano esercitare quest'ultima nell'ambito della Curia romana[33].

Si tratta di una novità considerevole, che secondo il giudizio di Gianfranco Ghirlanda, espresso perentoriamente nella conferenza stampa di presentazione della Costituzione Apostolica, «*dirime la questione della capacità dei laici di ricevere uffici che comportano*

---

[31] La 'decentralizzazione' di funzioni, ritenuta «*salutare*» da Francesco nell'Esortazione apostolica *Evangelii gaudium* (n. 16), si sostanzia nel permettere alle autorità ecclesiastiche la trattazione e la definizione 'periferica' delle questioni di governo pastorale senza subire interferenze dell'autorità superiore piuttosto che in un trasferimento di competenze. Come, infatti, ha precisato MARCO MELLINO *Intervento di S.E. Mons. Marco Mellino*, cit., § 6, *La corresponsabilità nella* communio, per decentramento si intende «*saper valorizzare le capacità locali nell'affrontare e risolvere questioni […] al fine di garantire una più rapida efficacia dell'azione pastorale di governo dei Pastori agevolata dalla loro prossimità alle persone e alle fattispecie in loco che lo richiedono*». In argomento cfr. F. PUIG, *La posición de la Curia romana en relación a las instancias episcopales locales: algunas exigencias jurídicas y la perspectiva de una "instancia de mediación"*, in *Nuevos desafíos del derecho canónico a cien años de la primera codificación (1917-2017)*, coord. M. Gas-Aixendri, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 59 ss.

[32] Cfr. can. 208 del *Codex Iuris Canonici* e can. 11 del *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*.

[33] Il Concilio Vaticano II si era limitato ad auspicare che i Dicasteri si avvalessero del parere di coloro che si distinguono per virtù, dottrina ed esperienza (cfr. decreto *Christus Dominus*, n. 9). Su questo punto MARCELLO SEMERARO, *Intervento dell'Ec.mo Card. Marcello Semeraro*, consultabile all'indirizzo internet *https://press.vatican.va*, § *Alcuni principi-guida per la riforma della Curia romana*, ha dichiarato durante la conferenza stampa di presentazione di *Praedicate Evangelium* che «*la scelta fatta da Francesco di porre fedeli laici alla guida di un Dicastero […] fu, seppure timidamente, auspicata dal Vaticano II*», citando in nota proprio il decreto conciliare sull'ufficio pastorale dei Vescovi.

l'esercizio della potestà di governo nella Chiesa, purché non richiedano la ricezione dell'Ordine sacro, ed indirettamente affermano che la potestà di governo nella Chiesa non viene dal sacramento dell'Ordine, ma dalla missione canonica»[34]. Così, l'art. 14 § 1 prescrive seccamente che ogni Istituzione curiale – dicitura che ricomprende la Segreteria di Stato, i Dicasteri, gli Organismi di giustizia e quelli economici (art. 12 § 2) – «*è retta dal Prefetto, o equiparato, che la dirige e la rappresenta*» (art. 14 § 1), mentre la *Pastor bonus* prevedeva che i Dicasteri fossero retti da un Cardinale Prefetto o da un Arcivescovo Presidente (artt. 3 §§ 1 e 4). Quanto ai Membri delle Istituzioni curiali, ai sensi dell'art. 15, essi «*sono nominati tra i Cardinali dimoranti sia nell'Urbe sia fuori di essa, ai quali si aggiungono, in quanto particolarmente esperti nelle cose di cui si tratta, alcuni Vescovi, soprattutto diocesani/eparchiali, nonché, secondo la natura del Dicastero*[35]*, alcuni presbiteri e diaconi, alcuni membri degli Istituti di Vita Consacrata e delle Società di Vita Apostolica ed alcuni fedeli laici*».

Quest'ultima norma, che ha abrogato la riserva volta ad escludere i laici dalla trattazione degli affari che implicano l'esercizio della potestà di governo (art. 7, *Pastor bonus*), introduce una sorta di 'graduatoria preferenziale' e formalizza un requisito, quello della «natura» del Dicastero, che dovrebbero in futuro influenzare le nomine pontificie e dunque potenzialmente ridimensionare il coinvolgimento di fedeli laici nelle posizioni di vertice della Curia romana[36]. D'altro canto, ancorché la Costituzione Apostolica taccia

---

[34] G. GHIRLANDA, *Intervento del Prof. Gianfranco Ghirlanda, S.I.*, cit., § 1, *Ruolo dei laici e carattere vicario della Curia*. È indicativo che l'Autore richiami a sostegno delle proprie argomentazioni quanto previsto nel can. 1673 § 3 del Codice di Diritto Canonico introdotto dal *Motu Proprio Mitis Iudex Dominus Iesus* del 15 agosto 2015 – in *Acta Apostolicae Sedis*, CVII (2015), p. 958 ss. –, secondo cui le cause di nullità del matrimonio sono riservate a un collegio di tre giudici che deve essere presieduto da un giudice chierico, mentre i rimanenti giudici possono essere anche laici: dato che ora questi ultimi, «esercitando la potestà di governo giudiziale ricevuta con la missione canonica, determinano la nullità o meno del matrimonio in causa», appare evidente come non si possa sostenere «l'origine di tutta la potestà di governo nella Chiesa dal sacramento dell'ordine» (*ibidem*).

[35] Anche in questo caso *Praedicate Evangelium* si riferisce solamente ai Dicasteri, quando forse sarebbe stato opportuno inserire un esplicito riferimento alle Istituzioni curiali.

[36] Si noti che il criterio della «natura» del Dicastero non si applica a Cardinali e Vescovi. E ciò verosimilmente per bilanciare il principio di corresponsabilità dei *christifideles*, in forza del quale questi ultimi dovrebbero essere coinvolti in misura maggiore nelle strutture di governo della Chiesa, con la 'nota di collegialità' propria della Curia romana, esplicitata nell'*Introduzione* alla Costituzione Apostolica *Pastor bonus*. In essa si rilevava che il servizio della Curia, 'sia considerato in se stesso sia per il suo rapporto con i Vescovi della Chiesa universale, sia per i fini a cui tende e il concorde senso di carità a cui deve ispirarsi, si distingue per una certa nota di collegialità', che abilita il sistema di governo centrale della Chiesa 'al servizio del Collegio dei Vescovi e la provvede dei mezzi a ciò idonei' (n. 10), manifestandosi anche nella composizione dei Dicasteri ove la presenza di Cardinali e Vescovi, com'è stato evidenziato, colloca la *diaconia* della Curia romana «*all'interno della comunione ecclesiale nella prospettiva della collegialità*» (così R.J. CASTILLO LARA, *La Costituzione Apostolica «Pastor Bonus» in prospettiva giuridica*, in *La Curia*

sul punto, non potrà non essere considerata la peculiare 'natura' di un Dicastero – criterio piuttosto ambiguo e inidoneo a circoscrivere debitamente l'apprezzamento discrezionale della suprema autorità – anche nella designazione dei Prefetti, perché se in linea di principio i laici potranno divenire Capi delle Istituzioni curiali, ciò potrà verificarsi tuttavia «*attesa la peculiare competenza, potestà di governo e funzione di questi ultimi*» (II, n. 5)[37]: soddisfacendo ragioni di opportunità e pragmatiche le quali, se per un verso condurranno alla nomina di un laico alla guida del Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita o a quello per la Comunicazione, per l'altro verosimilmente sconsiglieranno di affidargli, per esempio, il Dicastero per i Vescovi, per il Clero o per le Chiese orientali[38].

E ciò non per una presunta 'inabilità' dei laici a decidere questioni riguardanti chierici o consacrati, ma segnatamente per le conoscenze e le competenze che solitamente acquisiscono in campo pastorale specie gli ordinati *in sacris*, i consacrati e chi accede alla dignità episcopale (ma non solo). In questo senso, l''arruolamento' di fedeli laici *vere periti* non soltanto nei Dicasteri ma anche negli Organismi di giustizia sarebbe stato auspicabile, apparendo ingiustificata la loro estromissione dal Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, che rimane per esplicita volontà del legislatore composta da Cardinali, Vescovi e presbiteri e presieduta da un Cardinale Prefetto (art. 195 § 1)[39]. Il

---

Romana. Aspetti ecclesiologici, pastorali, istituzionali. Per una lettura della "Pastor Bonus". Testo e commenti, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 1989, p. 131).

[37] Nel *Preambolo* si rinviene un'ulteriore puntualizzazione, laddove si afferma che i fedeli laici «*possono apportare validi contributi soprattutto quando si tratta della promozione della famiglia e del rispetto dei valori della vita e del creato, del Vangelo come fermento delle realtà temporali e del discernimento dei segni dei tempi*» (I, n. 10). Nella Costituzione Apostolica si prevede espressamente che solamente un Cardinale possa assumere la carica di coordinatore del Consiglio per l'Economia (art. 206 § 2) e di Camerlengo di Santa Romana Chiesa (art. 235), ma ciò si spiega perché entrambi svolgono determinate funzioni durante la vacanza della Sede Apostolica (cfr. artt. 209 § 2, 218 § 2 e 235 § 3).

[38] «*È evidente che vi sono dicasteri che per la loro natura e finalità richiedono che il prefetto sia un vescovo, e il segretario almeno un presbitero; ve ne sono altri, invece, per i quali è opportuno che tali cariche siano ricoperte da laici o laiche*»: G. GHIRLANDA, *La costituzione apostolica «Praedicate Evangelium» sulla Curia romana*, in *La civiltà cattolica*, CLXXIII (2022), II, p. 51, nt. 24. L'art. 2 della Costituzione Apostolica, d'altronde, stabilisce che «tutti i membri del popolo di Dio, ciascuno secondo la condizione propria, prendono parte alla missione della Chiesa, coloro che prestano servizio nella Curia Romana vi cooperano in modo proporzionato alla scienza e alla competenza di cui godono, nonché all'esperienza pastorale».

[39] La norma in realtà è in parte innovativa, perché l'art. 1 della *Lex propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica del 21 giugno 2008 – in *Acta Apostolicae Sedis*, C (2008), p. 513 ss. – stabilisce che essa consta di Padri Cardinali e Vescovi (§ 1), mentre tra i Membri possono essere inclusi alcuni chierici (§ 2). *Praedicate Evangelium*, dunque, escluderebbe la possibilità di nominare quali Membri della Segnatura Apostolica i fedeli che abbiano ricevuto l'ordine sacro nel grado del diaconato, in quanto fa riferimento nell'art. 195 § 1 soltanto a «*presbiteri*». Comunque sia, commentando l'apertura ai chierici prevista in tale disposizione, E. BAURA, *El desarrollo normativo posterior a la Constitución Apostólica* Pastor Bonus *de los tribunales de la Curia Romana*, in *Ius canonicum*, LVIII (2018), p. 18, ha osservato: «*El añanido es importante y refleja la voluntad de dotar el Supremo Tribunal de profesionalidad*

rinnovato carattere vicario della Curia, infatti, non sembra giustificare disposizioni di tale portata volte a differenziare il trattamento dei *christifideles* sul piano sacramentale: di conseguenza, non pare plausibile invocare la peculiare natura e le competenze specifiche del Tribunale[40], adducendo che queste ultime dovrebbero essere convenientemente esercitate solo da Vescovi e presbiteri perché, ad esempio, la Segnatura giudica i profili di legittimità degli atti amministrativi singolari di Vescovi e Istituzioni curiali e adotta, se necessario, provvedimenti disciplinari nei riguardi di autorità locali nell'ambito della funzione di vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia nella Chiesa (artt. 197 § 1 e 198, n. 1).

Non si può, infine, sottacere che la rimeditazione del concetto di *potestas vicaria* compiuta dalla riforma di Papa Francesco sarà probabilmente destinata a produrre ripercussioni di ordine sistemico, vale a dire sull'ordinamento giuridico della Chiesa complessivamente considerato, dischiudendo per esempio a future modifiche dei canoni del *Codex Iuris Canonici* del 1983 sul governo della Chiesa particolare. Se, infatti, da ora in avanti un laico potrà assumere la carica di Prefetto o fare parte del gruppo dei Membri di un Dicastero, potrebbero non esservi più ragioni di carattere teologico-giuridico tali da impedire al Pontefice di disciplinare la provvisione degli uffici di vicario episcopale (can. 478 § 1) e di vicario giudiziale (can. 1420 § 4) non più solamente a sacerdoti, tenendo però conto della 'natura' degli uffici medesimi.

4. Gli interventi di razionalizzazione dell'assetto preesistente e il riparto di competenze, tra dubbi e 'fughe in avanti'

superando, si la hubiese, una mentalidad estamental, que impediría que un resbitero o diácono pudiese juzgar un acto emanado por una Congregación presidida por un cardenal, pues entiende que la potestad de todos los jueces de la Signatura es igualmente vicaria del Papa, sin diferencia debidas a sus distintos grados de orden sagrado». La centralità della *missio canonica* stabilita in *Praedicate Evangelium* potrebbe indurre all'estensione 'analogica' di tali considerazioni ai fedeli laici.

Diversamente dalla Segnatura Apostolica, per il Tribunale della Rota Romana non vi sono delimitazioni circa le funzioni di giudice e di Decano (art. 201 §§ 1-2). Tuttavia, potrebbe configurarsi un *dubium iuris*, risultando incerto se *Praedicate Evangelium* abbia oppure no in parte abrogato gli artt. 2 e 3 § 1 delle *Normae Romanae Rotae* del 18 aprile 1994 – in *Acta Apostolicae Sedis*, LXXXVI (1994), p. 508 ss. –, secondo cui i laici non possono svolgere gli incarichi di Decano e di Prelato Uditore.

[40] Si ricordi che il *Codex Iuris Canonici* consente al giudice laico costituito dal Vescovo diocesano con il permesso della Conferenza episcopale (can. 1421 § 2) di fare parte del collegio di tre giudici per la trattazione in prima istanza di tutte le cause giudiziali, siano esse contenziose o penali (can. 1425 § 1, nn. 1-2), incluse quelle che coinvolgano chierici. Sul punto cfr. M.F. POMPEDDA, *Studi di diritto processuale canonico*, Milano, 1995, pp. 50-51.

Tra gli obiettivi perseguiti dalla Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* vi è, infine, quello di razionalizzare tanto il numero dei Dicasteri preesistenti quanto le funzioni attribuite alle Istituzioni curiali «*con l'obiettivo di evitare sovrapposizioni di competenze e di rendere il lavoro più efficace*» (II, n. 11)[41]. Il confronto tra *Pastor bonus* e *Praedicate Evangelium* in realtà rivela come il numero degli enti curiali non sia stato ridotto: se, infatti, la Costituzione Apostolica del 1988 ne annoverava ventotto (Segreteria di Stato, nove Congregazioni, tre Tribunali, dodici Pontifici Consigli e tre Uffici), quella vigente ne annovera ventinove (Segreteria di Stato, sedici Dicasteri[42], tre Organismi di giustizia[43], sei Organismi economici[44] e tre Uffici[45]). E ciò sebbene Papa Francesco abbia con questa riforma accorpato la Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli e il Pontificio Consiglio per la Promozione della Nuova Evangelizzazione nel Dicastero per l'Evangelizzazione (artt. 53-68) nonché la Congregazione per l'Educazione Cattolica e il Pontificio Consiglio della Cultura nel Dicastero per la Cultura e l'Educazione (artt. 153-162)[46].

---

[41] FRANCESCO, *Allocutio ad Sodales Curiae Romanae, occasione prosequendi omina Natalicia*, 22 dicembre 2016, in *Acta Apostolicae Sedeis*, CIX (2017), p. 41: «*Sulla base del principio che tutti i Dicasteri sono giuridicamente pari tra loro, risultava necessaria una razionalizzazione degli organismi della Curia Romana, per evidenziare che ogni Dicastero ha competenze proprie. Tali competenze devono essere rispettate ma anche distribuite con razionalità, con efficacia ed efficienza*».

[42] Dicastero per l'Evangelizzazione (artt. 53-68); Dicastero per la Dottrina della Fede (artt. 69-78); Dicastero per il Servizio della Carità (artt. 79-81); Dicastero per le Chiese orientali (artt. 82-87); Dicastero per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti (artt. 88-97); Dicastero delle Cause dei Santi (artt. 98-102); Dicastero per i Vescovi (artt. 103-112); Dicastero per il Clero (artt. 113-120); Dicastero per gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica (artt. 121-127); Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita (artt. 128-141); Dicastero per la Promozione dell'Unità dei Cristiani (artt. 142-146); Dicastero per il Dialogo Interreligioso (artt. 147-152); Dicastero per la Cultura e l'Educazione (artt. 153-162); Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale (artt. 163-174); Dicastero per i Testi legislativi (artt. 175-182); Dicastero per la Comunicazione (artt. 183-188).

[43] Penitenzieria Apostolica (artt. 190-193); Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (artt. 194-199); Tribunale della Rota Romana (artt. 200-204).

[44] Consiglio per l'Economia (artt. 205-211); Segreteria per l'Economia (artt. 212-218); Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (artt. 219-221); Ufficio del Revisore Generale (artt. 222-224); Commissione di Materie Riservate (artt. 225-226); Comitato per gli Investimenti (art. 227).

[45] Prefettura della Casa Pontificia (artt. 228-230); Ufficio delle Celebrazioni Liturgiche del Sommo Pontefice (artt. 231-234); Camerlengo di Santa Romana Chiesa (art. 235-237).

[46] In precedenza, Papa Francesco aveva già disposto alcuni accorpamenti attraverso l'istituzione del Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita (cfr. FRANCESCO, *Litterae apostolicae motu proprio datae* Sedula Mater *quibus Dicasterium pro Laicis, Familia et Vita constituitur*, 15 agosto 2016, in *L'osservatore romano*, 17-18 agosto 2016, p. 8; e in *Acta Apostolicae Sedis*, CVIII [2016], p. 963) e il Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale (cfr. FRANCESCO, *Litterae apostolicae motu proprio datae* Humanam Progressionem *quibus Dicasterium ad integram humanam progressionem fovendam constituitur*, 17 agosto 2016, in *L'osservatore romano*, 1° settembre 2016, p. 6; e in *Acta Apostolicae Sedis*, CVIII [2016], p. 968). Nel Dicastero per la Comunicazione invece erano già confluiti il Pontificio Consiglio per le Comunicazioni sociali, la Sala stampa della Santa Sede, il Servizio Internet Vaticano, la Radio Vaticana, il Centro Televisivo Vaticano, L'osservatore romano, la Tipografia Vaticana, il Servizio Fotografico e la Libreria editrice vaticana (cfr. FRANCESCO, *Litterae apostolicae motu proprio datae*

Al di là dei profili meramente quantitativi, *Praedicate Evangelium* rimedita le categorie strutturali: superata la distinzione tra Segreteria di Stato, Congregazioni, Tribunali, Pontifici Consigli ed Uffici, che costituivano la compagine dei Dicasteri della Curia romana (art. 2 § 1, *Pastor bonus*), ora si conia l'espressione «*Istituzione curiale*» per indicare la Segreteria di Stato, i Dicasteri, gli Organismi di giustizia e quelli economici (art. 12 §§ 1-2): con l'esclusione dunque degli Uffici, tra i quali figura il Camerlengo di Santa Romana Chiesa (§ 3) che non risulta più preposto alla Camera Apostolica, incomprensibilmente soppressa dal legislatore nonostante il Camerlengo continui ad avere il compito di curare e di amministrare i beni e i diritti temporali della Sede Apostolica nel momento in cui essa è vacante (art. 236)[47]. Rappresenta certamente un'innovazione la categoria dei Dicasteri, ove confluiscono le ex Congregazioni e gli ex Pontifici Consigli, dando così luogo ad un'uniformazione e ad un appiattimento nominale per mezzo dell'uso di un termine, «*Dicastero*», il quale, oltre a non identificare con chiarezza e immediatezza la funzione prevalentemente esercitata, a presidio del principio direttivo di tendenziale distinzione delle funzioni a garanzia dei diritti dei *christifideles*, appare freddamente burocratico piuttosto che genuinamente ecclesiale; per di più, esso è

L'attuale contesto comunicativo *quibus Secretaria pro Communicatione conditur*, 27 giugno 2015, in *Acta Apostolicae Sedis*, CVII [2015], pp. 591-592).

[47] La ragione di tale soppressione potrebbe rinvenirsi nella circostanza che la Camera Apostolica ad oggi annovera tra i suoi membri solamente il Cardinale Camerlengo – cfr. *Annuario pontificio per l'anno 2021*, cit., p. 1214 –, e dunque il legislatore avrebbe optato per la costituzione di un ufficio ecclesiastico unipersonale privo delle caratteristiche proprie di un'Istituzione curiale. *Praedicate Evangelium*, inoltre, nel definire le funzioni del Camerlengo pare avere introdotto una modifica alla Costituzione Apostolica *Universi Dominici Gregis* del 22 febbraio 1996 sul Conclave – in *Acta Apostolicae Sedis*, LXXXVIII (1996), p. 305 ss. –, laddove stabilisce che «*Nell'adempimento degli uffici assegnati, il Cardinale Camerlengo di Santa Romana Chiesa è aiutato, sotto la sua autorità e responsabilità, da tre Cardinali Assistenti, di cui uno è il Cardinale Coordinatore del Consiglio per l'economia e gli altri due sono individuati secondo la modalità prevista nella normativa circa la vacanza della Sede Apostolica e l'elezione del Romano Pontefice*» (art. 235 § 3). In particolare, risulterebbe innovato il n. 7 di tale Costituzione Apostolica, il quale prevede che i tre Cardinali Assistenti diventino membri *pro tempore* della Congregazione particolare costituita dal Cardinale Camerlengo dopo essere stati estratti a sorte, uno per ciascun ordine cardinalizio, tra i Cardinali elettori già pervenuti a Roma. Pare che ora soltanto due Cardinali Assistenti saranno sorteggiati tra gli elettori del Papa, forse scegliendo tra i porporati dei due ordini cui non appartiene il Cardinale coordinatore. Va, infine, rilevato che l'art. 235 § 3 sembra presuppore che questi rimanga in carica durante la vacanza della Sede Apostolica. Ciò significherebbe che, nonostante il Consiglio per l'economia sia ricompreso tra le Istituzioni curiali in quanto Organismo economico (art. 12 §§ 1-2), il Cardinale Coordinatore non possa ritenersi un Prefetto o equiparato (art. 14 § 1), non soggiacendo alla regola sulla cessazione di questo incarico laddove si verifichi la vacanza della Sede romana (art. 18 § 1). Comunque sia, è prevedibile a questo punto che vi sarà un intervento pontificio quantomeno per modificare parzialmente la legislazione speciale promulgata da Giovanni Paolo II.

estraneo alla tradizione istituzionale della Chiesa, nella quale il termine *Congregatio* vantava una tradizione consolidata che forse non meritava di essere archiviata[48].

Quanto all'ordine delle Istituzioni curiali, la Segreteria di Stato continua a formare una categoria a sé stante, conservando un ruolo primario e centrale nell'organizzazione delle attività della Curia. Essa, infatti, ieri come oggi coadiuva «*da vicino il Romano Pontefice nell'esercizio della sua suprema missione*», tanto da ricevere nuovamente l'appellativo di «*Segreteria papale*» (art. 44), già attribuitale dalla Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae universae* di Paolo VI del 15 agosto 1967[49]. Da segnalare invece che nell'enumerazione dei Dicasteri compare per primo il Dicastero per l'Evangelizzazione, presieduto personalmente dal Papa (art. 54) e anteposto al Dicastero per la Dottrina della Fede. Una collocazione, si è rilevato[50], giuridicamente irrilevante ma comunque dal valore simbolico eloquente, che svela la volontà del legislatore di porre quale baricentro delle attività della Curia romana il principio di missionarietà[51], peraltro sotteso al *Preambolo* della stessa Costituzione Apostolica (I, nn. 1-3). Riguardo poi alla redistribuzione delle competenze, vi sono luci ed ombre.

A titolo esemplificativo, non si può che plaudire alla delimitazione dei compiti degli Organismi economici alla Santa Sede e non anche allo Stato della Città del Vaticano, che previene improprie commistioni tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano foriere di molteplici e complesse questioni (artt. 205-227)[52]. Così come alla valorizzazione del

---

[48] Cfr. J.I. ARRIETA, *La reforma de la Curia Romana*, cit., p. 39, il quale evidenzia come la denominazione di 'Dicastero' sia «*mas genérica y burocratica*». Osserva sul punto a ragione P. CONSORTI, *Riforma a metà*, intervista a *Jesus. Inchieste e dibattiti sull'attualità religiosa*, XLIV (2022), n. 5, p. 56: «*Il termine "dicastero" si usava anche prima, ma il termine "congregazione" dava meglio l'idea della struttura collegiale della Curia. Con un linguaggio un po' aulico, evocava bene il fatto che, a differenza delle strutture civili, gi uffici ecclesiali presentano un'organizzazione assembleare. Chiamarli tutti "dicasteri" aiuta a considerarli paritari, e forse si è fatta una scelta più comunicativa che di sostanza*».

[49] Cfr. PAOLO VI, *Constitutio Apostolica* Regimini Ecclesiae universiae *de Romana Curia*, 15 agosto 1967, in *Acta Apostolicae Sedis*, LIX (1967), p. 885 ss. (in part. art. 19 ss.).

[50] Cfr. M. MELLINO, *Intervento di S.E. Mons. Marco Mellino*, cit., § 3, *Il titolo è indicativo di una prospettiva*, secondo il quale tale collocazione «non intende affatto preporre l'attività dell'evangelizzare alla stessa fede in Cristo».

[51] Come ha di recente dichiarato il Papa, «*la spinta evangelizzatrice non è mai venuta meno nella Chiesa e rimane sempre il suo dinamismo fondamentale. Perciò ho voluto che anche nella rinnovata Curia romana il Dicastero dell'Evangelizzazione assuma un ruolo speciale al fine di favorire la conversione missionaria della Chiesa (*Praedicate Evangelium*, 2-3), che non è proselitismo, ma testimonianza: uscita da sé per annunciare con la vita l'amore gratuito e salvifico di Dio per noi, chiamati tutti a essere fratelli e sorelle*»: FRANCESCO, *Messaggio del Santo Padre alle Pontificie Opere Missionarie*, 16 maggio 2022, in *L'osservatore romano*, 17 maggio 2022, p. 8.

[52] *Praedicate Evangelium* riproduce le norme statutarie degli Organismi economici ma omette il riferimento alle amministrazioni dello Stato della Città del Vaticano. Sullo sviluppo e le implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico canonico e vaticano si veda, tra i molti, J.I. ARRIETA, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario,*

Dicastero per i Testi Legislativi, di cui *Praedicate Evangelium* esplicita alcune funzioni da tempo sviluppate in via di prassi: dai chiarimenti, sotto forma di dichiarazioni e di note esplicative, ai *dubia iuris* che non richiedono un'interpretazione autentica (art. 177); dalla formulazione di proposte al Romano Pontefice per il superamento di *lacunae legis* o l'aggiornamento della normativa vigente (art. 178), alla promozione dello studio del diritto della Chiesa nonché alla vigilanza sulla sua retta applicazione, segnalando l'eventuale presenza di prassi illegittime (art. 182 §§ 1-2)[53]. Per converso, è assai discutibile il trasferimento dalla Congregazione per i Vescovi al neoistituito Dicastero per il Clero della «*competenza su tutto ciò che spetta alla Santa Sede circa le Prelature personali*» (art. 117).

Una scelta che presuppone l'inquadramento della prelatura personale quale istituto o organo amministrativo di tipo associativo per una migliore distribuzione del clero – secondo una posizione dottrinale minoritaria probabilmente avallata dal redattore della norma[54] – e misconosce la realtà sostanziale dell'unica prelatura personale sino ad oggi eretta, ossia la Prelatura della Santa Croce e Opus Dei, che conta di un numero esiguo di sacerdoti a fronte di un numero assai esteso di laici incorporati[55]. Altrettanto discutibile può ritenersi l'istituzione presso il Dicastero per la Dottrina della Fede della Pontificia Commissione per la Tutela dei Minori, che consiglia il Romano Pontefice e propone opportune iniziative per la tutela di minori e persone vulnerabili (art. 78 § 1).

---

in *Ephemerides iuris canonici*, LV (2015), p. 307 ss.; P. CAVANA, *I rapporti tra lo Stato della Città del Vaticano, l'Italia e l'Unione europea tra continuità e innovazione, ivi*, p. 265 ss.; J.I. ARRIETA, *L'interazione tra norme canoniche e norme statuali nell'ordinamento vaticano*, in *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, a cura di M. Carnì, Edizioni Studium, Roma, 2019, p. 153 ss.; G. BONI, *I rapporti tra ordinamento giuridico vaticano e ordinamento canonico: tra corretta configurazione* ab intra *e possibili travisamenti* ab extra, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, LXVI (2019), p. 45 ss.

[53] Ci sia consentito di rinviare a M. GANARIN, *Il Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi nell'assetto istituzionale della Curia Romana tra diritto vigente e prospettive di riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), 22 giugno 2015, p. 50 ss., nel quale avevamo auspicato la recezione per via legislativa dei compiti sviluppati nella prassi del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi.

[54] Si veda al riguardo G. BONI, *Suggestioni nascenti dalla possibile erezione di una nuova prelatura personale per la Fraternità Sacerdotale San Pio X*, in *Diritto e Religioni*, XII (2017), 2, p. 17 ss. (e i riferimenti bibliografici ivi indicati) nonché, per esempio, G. GHIRLANDA, *Natura delle prelature personali e posizione dei laici*, in *Gregorianum*, LXIX (1988), p. 299 ss.; *Le prelature personali nella normativa e nella vita della Chiesa. Venezia, Scuola grande San Rocco, 25 e 26 giugno 2001*, a cura di S. Gherro, Cedam, Padova, 2002; A. VIANA, *Introducción al estudio de las prelaturas*, Eunsa, Pamplona, 2006; *Studi sulla prelatura dell'Opus Dei. A venticinque anni dalla costituzione apostolica "Ut sit"*, a cura di E. Baura, Edusc, Roma, 2008.

[55] Cfr. UFFICIO COMUNICAZIONE OPUS DEI, *Dati informativi sulla prelatura dell'Opus Dei*, 2020, consultabile all'indirizzo internet *https://opusdei.org*, p. 28, ove si legge che «*Attualmente fanno parte della prelatura circa 93.400 persone, delle quali circa 2.300 sono sacerdoti*».

Il collegamento tra il Dicastero e la Commissione è, del resto, meramente nominale in quanto funzionale alla sua esclusiva integrazione nella Curia romana[56], essendo la Commissione presieduta da un Presidente delegato e chiamata a svolgere, in posizione di autonomia[57], compiti diversi rispetto a quello del Dicastero di accertare e punire i *delicta contra mores*[58]. In particolare, essa elabora «*strategie e procedure opportune*» per dare una risposta adeguata ai casi di abuso sessuale «da parte del clero e di membri degli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica» (art. 78 § 2). Meraviglia che l'articolo ometta di richiamare i fedeli laici, quando la recente riforma del Libro VI del Codice di Diritto Canonico, *De sanctionibus poenalibus in Ecclesia*, ora include tra i soggetti attivi del delitto pure qualunque fedele che goda di una dignità o compia un ufficio o una funzione nella Chiesa (can. 1398 § 2)[59]: la Commissione, del resto, dovrebbe svolgere le sue funzioni preventive anche verso i laici alla luce della parabola evolutiva del diritto penale canonico.

Vi sono poi alcune attribuzioni che potrebbero percepirsi come 'fughe in avanti', aprendo a nuovi 'scenari' nel più ampio contesto della *reformatio Ecclesiae*[60]. Per

---

[56] Secondo G. GHIRLANDA, *Intervento del Prof. Gianfranco Ghirlanda, S.I.*, cit., § 3, *Pontificia Commissione per la Tutela dei Minori*, «*La collocazione della Pontificia Commissione […] è in coerenza col fatto che competenza del Dicastero per la Dottrina della Fede è promuovere e tutelare l'integrità della morale cattolica (art. 69) e, attraverso l'Ufficio disciplinare della Sezione disciplinare, giudicare come Tribunale Supremo Apostolico le cause riguardanti gli abusi sessuali (art. 76 § 1). In questo modo la Pontificia Commissione ha il compito di prevenire tali delitti, mentre la Sezione Disciplinare del Dicastero quello di condurre l'azione penale contro di essi*».

[57] Cfr. FRANCESCO, *Udienza ai Membri della Pontificia Commissione per la Tutela dei Minori*, 29 aprile 2022, in *L'osservatore romano*, 29 aprile 2022, p. 8: «*Con la Costituzione Apostolica* Praedicate Evangelium *[…] ho formalmente istituito la Commissione come parte della Curia Romana, nell'ambito del Dicastero per la Dottrina della Fede (cfr n. 78). Forse qualcuno potrebbe pensare che questa collocazione possa mettere a rischio la vostra libertà di pensiero e di azione, o forse anche togliere importanza alle questioni di cui vi occupate. Questa non è la mia intenzione e non è la mia aspettativa. E vi invito a vigilare affinché ciò non accada. /La Commissione per la Tutela dei Minori è istituita presso il Dicastero che si occupa degli abusi sessuali da parte dei membri del clero. Nello stesso tempo, ho distinto la vostra dirigenza e il vostro personale, e continuerete a relazionarvi direttamente con me mediante il vostro Presidente Delegato. È [collocata] lì, perché non si poteva fare una "commissione satellite" che girasse senza essere aggrappata all'organigramma. È lì, ma con un presidente proprio nominato dal Papa*».

[58] Cfr. *Normae de delictis Congregationi pro Doctrina Fidei reservatis*, in *L'osservatore romano*, 7 dicembre 2021, p. 6.

[59] Il can. 1398 § 2 è stato introdotto dalla Costituzione Apostolica *Pascite gregem Dei* di Papa Francesco del 23 maggio 2021, in *L'osservatore romano*, 1° giugno 2021, pp. 2-4.

[60] Il tema delle riforme nella Chiesa è oggi ampiamente dibattuto. Si rinvia, a titolo esemplificativo, a A. MARCHETTO, *La riforma e le riforme nella Chiesa. Una risposta*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 2017; *La riforma e le riforme nella Chiesa*, a cura di A. Spadaro – C.M. Galli, Queriniana, Brescia, 2017[2]; S. DIANICH, *Riforma della Chiesa e ordinamento canonico*, EDB, Bologna, 2018; L. GEROSA, *Il rinnovamento dell'ermeneutica canonistica: premessa indispensabile per una riforma delle strutture ecclesiali in senso missionario*, in *La Chiesa "in uscita" di papa Francesco. Spunti per un rinnovo della missione apostolica*, a cura di L. Gerosa, Eupress FTL-Edizioni Cantagalli, Lugano-Siena, 2018, p. 145 ss.; *Riforme nella Chiesa, riforma della Chiesa*, a cura di L. Sabbarese, Urbaniana University Press,

esempio, il Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita ha il compito sia di elaborare «*modelli di ruoli guida per la donna nella Chiesa*» (art. 131), sia di valutare e approvare quanto proposto dalle Conferenze episcopali circa l'«*istituzione di nuovi ministeri e uffici ecclesiastici da affidare a laici, secondo le necessità delle Chiese particolari*» (art. 133). Si involvono, soprattutto nel primo caso, aspetti di rilevanza dottrinale che investono la competenza di più Dicasteri e potrebbero ripercuotersi a livello teologico e giuridico sul rapporto tra sacerdozio comune dei fedeli e sacerdozio ministeriale o gerarchico proprio dei fedeli ordinati.

Tra le righe della Costituzione Apostolica, dunque, si intravedono altre '*riforme nella riforma*' della Curia romana, che riflettono al fondo l'incompiutezza sostanziale della Costituzione medesima, la quale dovrebbe essere dapprima 'metabolizzata' e in seguito attuata secondo linee di indirizzo uniformi e durature. In altri termini, si renderebbe necessario assicurare delle fasi transitorie di *stabilitas* anziché rincorrere insistentemente le istanze riformatrici che emergono nella Chiesa con il rischio di accoglierle in assenza di un disegno strategico organico e coerente. Ciò non significa ovviamente obliare o abbandonare l'immagine della *Curia* – e dell'*Ecclesia*[61] – *semper reformanda*[62], la quale deve essere rinnovata sulla base delle necessità dei tempi; bensì restituire l'immagine di una Curia *finalmente riformata*, ove potranno consolidarsi principi e valori che si pongano nel delicato equilibrio tra tradizione e innovazione: così da avviare meglio orientati processi di cambiamento atti a non fossilizzare la Curia (e la Chiesa), che in quanto struttura di diritto umano mutevole nei secoli è ovviamente via via rimodellabile, ma auspicabilmente e realisticamente con il metodo e la gradualità necessari.

Città del Vaticano, 2019; G. CANOBBIO, *Quale riforma per la Chiesa?*, Morcelliana, Brescia, 2019; S. DIANICH, *Dalla teologia della sinodalità alla riforma della normativa canonica*, in *La sinodalità nella vita e nella missione della Chiesa. Commento a più voci del Documento della Commissione teologica internazionale*, a cura di P. Coda – R. Repole, EDB, Bologna, 2019, p. 71 ss.; C. FANTAPPIÈ, *Per un cambio di paradigma. Diritto canonico, teologia e riforme nella Chiesa*, EDB, Bologna, 2019.

[61] Cfr. FRANCESCO, *Allocutio dum Summus Pontifex faustis omnibus occasione Natalis Christi Curiam Romanam prosequitur*, 21 dicembre 2015, cit., p. 36.

[62] «*Essendo la Curia non un apparato immobile, la riforma è anzitutto segno della vivacità della Chiesa in cammino, in pellegrinaggio, e della Chiesa vivente e per questo – perché vivente* – semper reformanda, reformanda *perché è viva. […] come per tutta la Chiesa, anche nella Curia il* semper reformanda *deve trasformarsi in una personale e strutturale conversione permanente*»: FRANCESCO, *Allocutio ad Sodales Curiae Romanae, occasione prosequendi omina Natalicia*, 22 dicembre 2016, cit., pp. 37-38.

Abstract

MANUEL GANARIN, Un primo commento alla Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* di Papa Francesco

Il contributo illustra gli aspetti più salienti della Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* sulla Curia romana di Papa Francesco, entrata in vigore il 5 giugno 2022, soffermandosi in particolare sulla 'vocazione missionaria' della Curia e la promozione al suo interno di uno 'stile' sinodale, la valorizzazione delle forme di espressione della *communio Episcoporum* e del principio di corresponsabilità dei *christifideles* nonché, infine, dell'assetto istituzionale e del riparto di competenze stabiliti dalla riforma.

Parole chiave: *Praedicate Evangelium*, Curia romana, diritto canonico, Papa Francesco, governo della Chiesa.

MANUEL GANARIN, A first comment to the Apostolic Constitution Praedicate Evangelium of Pope Francis

The contribution illustrates the most salient aspects of Pope Francis' Apostolic Constitution *Praedicate Evangelium* on the Roman Curia, which entered into force on June 5, 2022, focusing in particular on the 'missionary vocation' and the promotion of a synodal 'style' in the Roman Curia, the enhancement of the forms of expression of the *communio Episcoporum* and of the principle of co-responsibility of the *christifideles* as well as, finally, the institutional structure and the division of competences established by the reform.

Key words: *Praedicate Evangelium*, Roman Curia, canon law, Pope Francis, government of the Church.

L-JUS, Anno V, Fasc. 1-2022, pp. 78-100

DANIELA BIANCHINI
Avvocato in Roma, Dottore di ricerca e Cultore della materia in Diritto di Famiglia e minorile
Università LUMSA

RIFLESSIONI IN TEMA DI ALIENAZIONE PARENTALE E GIUSTIZIA A MISURA DI MINORE. DALLE SENTENZE DELLA CASSAZIONE ALLE LINEE GUIDA EUROPEE*

SOMMARIO: 1. La sindrome di alienazione parentale – 2. L'ordinanza n. 9691/2022 della Cassazione e i precedenti giurisprudenziali – 3. Ascolto del minore, consulenze tecniche, valutazione dei fatti nel superiore interesse del minore e formazione dei professionisti – 4. Le indicazioni del Consiglio d'Europa e della Commissione europea per una giustizia a misura di minore – 5. Conclusioni.

1. La sindrome di alienazione parentale

Si è iniziato a parlare di "Sindrome di Alienazione Parentale" (anche detta PAS dall' acronimo di "*Parental Alienation Syndrome*") negli anni '80, quando lo psichiatra americano Richard Gardner iniziò a teorizzarla come dinamica psicologica disfunzionale che si attiverebbe nei figli minori coinvolti nelle separazioni conflittuali dei genitori. Secondo la costruzione di Gardner, la motivazione del rifiuto dei figli verso uno dei genitori (c.d. alienato) sarebbe da attribuirsi alla condotta ostile e denigratoria dell'altro genitore (c.d. alienante)[1].

Per tanti anni i giudici di merito hanno basato provvedimenti in materia di responsabilità genitoriale e di allontanamento dei figli sulla sindrome di alienazione parentale, sostenuta da numerosi consulenti tecnici di area psicologica, malgrado fosse priva di fondamento scientifico[2].

---

* *Contributo sottoposto a valutazione*.

[1] Cfr. R.A. GARDNER, *Recent Trends in Divorce and Custody Litigation*, in The American Academy of Psychoanalysis and Dynamic Psychiatry's Academy Forum magazine, 1985. Il primo contributo italiano in materia è stato pubblicato nel 1997: I. BUZZI, *La sindrome di alienazione parentale*, in V. Cigoli, G. Gulotta, G. Santi (a cura di), *Separazione, divorzio ed affidamento dei figli*, Milano, 1997, pp. 177-187.

[2] Per approfondimenti, fra i tanti, si veda G.A. POLIZZI, *Consulenze tecniche devianti dalla scienza medica: il caso della PAS*, in *Rivista italiana di medicina legale*, n. 2, 2020, pp. 1300-1313; C. CICERO, M. RINALDO, *Principio di bigenitorialità, conflitto di coppia e sindrome di alienazione parentale*, in *Dir. fam. e pers*., n. 3, 2013, pp. 871-886; C. CASALE, *Coniugi separati e litigiosi, la PAS e la Suprema Corte*, in *Dir. fam. e pers*., n. 1, 2019, pp. 14-37; I. GRIMALDI, *La PAS all'interno del conflitto genitoriale. Incidenza, posizioni giurisprudenziali, conseguenze*, in G. Cassano (a cura di), *Il minore nel conflitto genitoriale*, Milano, 2016, pp. 107-148; nello stesso volume da ultimo citato, cfr. anche: E. PERUZZINI, *L'affidamento condiviso*

Con il tempo, in dottrina, si sono formati dei veri e propri schieramenti: da una parte i sostenitori della PAS – fra cui alcune associazioni di padri separati – che hanno posto l'attenzione sulla necessità di interventi a tutela della figura paterna contro certi atteggiamenti ostruzionistici di alcune madri volti a limitare la presenza dei padri nella vita dei figli dopo la separazione; dall'altra tutti coloro – fra cui associazioni a tutela delle donne vittime di violenza – contrari all'applicazione nei processi di una teoria priva di fondamento scientifico e peraltro punitiva soprattutto delle donne, tanto che la PAS è stata anche talvolta tradotta come "sindrome della madre malevola", mentre non si è parlato allo stesso modo di "sindrome del padre malevolo".

Nella comunità scientifica, malgrado non siano mancati consulenti tecnici favorevoli all'applicazione di questa teoria, tanto da giustificare sulla base della stessa numerosi allontanamenti di bambini da uno dei genitori (per lo più la madre), tuttavia la PAS non è mai stata riconosciuta come malattia e non è stata neppure inserita nell'ultima edizione del Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (DSM-5).

Da qui un primo elemento da mettere in evidenza: l'uso improprio del termine "sindrome" per descrivere la condotta di un genitore che, pur essendo suscettibile di valutazione da parte del giudice ai fini della tutela del minore coinvolto nel procedimento, non è comunque di per sé ascrivibile all'interno di un quadro patologico. Con il termine "sindrome", infatti, si indica in ambito medico-scientifico la presenza di un insieme di sintomi e segni clinici che costituiscono la manifestazione di una o diverse malattie. Nella costruzione operata da Gardner, il genitore c.d. alienante porrebbe in essere un atto consapevole di "programmazione del bambino" attraverso la denigrazione dell'altro genitore. Tuttavia, la dinamica illustrata da Gardner e dai suoi sostenitori non tiene conto del fatto che nel bambino vi possa essere un'autonoma identificazione inconscia con il genitore convivente, che può portare anche al rifiuto dell'altro genitore[3].

---

nell'ottica della tutela del minore, pp. 39-106 e spec. pp. 70-73; L. PERULLI, *Ragioni a sostegno dell'esistenza scientifica dell'alienazione genitoriale quale distorsione relazionale tra genitore e figlio*, pp. 149-188; A. MAZZEO, *Ragioni negatorie dell'esistenza scientifica di una sindrome di alienazione parentale e strategie per il contrasto della perizia*, pp. 189-231; E. REALE, *Oltre la PAS: il percorso della vittimizzazione secondaria di donne e minori*, pp. 232-274.

[3] È interessante quanto rilevato dal Tribunale di Milano, sez. IX, in un decreto del 13 ottobre 2014 (Pres. Est. Dott.ssa Servetti) laddove ha negato rilievo alla PAS, dichiarando inammissibile l'accertamento istruttorio relativo alla sussistenza della stessa. Ha affermato il Tribunale: «*dichiarata sin da ora la inammissibilità di accertamenti istruttori in ordine alla cd. PAS, in quanto la cd. sindrome di alienazione genitoriale è priva di fondamento, sul piano scientifico (Cass. Civ., sez. I, sentenza 20 marzo 2013 n. 7041), così come si appura dallo sfoglio della letteratura scientifica di settore (da ultimo v. DSM-V), e il comportamento che sia "alienante" può dunque rilevare sotto altri e diversi profili ma non come*

Con questo non si vuole negare il fenomeno di padri e madri che screditano l'altro genitore agli occhi dei figli ponendo in essere condotte volte ad ostacolare la piena realizzazione della bigenitorialità[4], come si dirà nei paragrafi successivi. Si intende piuttosto sottolineare la necessità che le situazioni familiari vengano valutate nella loro complessità, evitando il ricorso a soluzioni stereotipate[5] come quelle a cui spesso nelle aule giudiziarie si è giunti seguendo il paradigma della teoria elaborata da Gardner e secondo la quale se un figlio rifiuta uno dei due genitori la responsabilità va ricercata sempre nella condotta alienante dell'altro, con la conseguenza che il minore deve essere da questi allontanato. Una soluzione, questa, che non tutela efficacemente i minori coinvolti, dal momento che rimane ancorata a modelli astratti, rigidi, che non tengono conto delle specificità di ogni singolo caso. Il giudice deve accertare in concreto se effettivamente il figlio rifiuti il rapporto con uno dei genitori e, in caso affermativo, deve accertare le ragioni del rifiuto, verificando in particolare se le stesse siano state indotte dall'altro genitore per ragioni di astio o di rivalsa o se invece detto rifiuto trae origine da un disagio del minore dovuto ad esempio alla disgregazione del nucleo familiare o alla condotta stessa del genitore rifiutato.

Per diversi anni bambini ed adolescenti sono stati invece allontanati da uno dei genitori per il solo fatto di aver manifestato un rifiuto nei confronti dell'altro genitore: le "diagnosi" di PAS da parte dei Consulenti Tecnici d'Ufficio (CTU) in molti casi hanno

---

"patologia" del minore (non comprendendosi, peraltro, perché se "litigano" i genitori, gli accertamenti diagnostici debbano essere condotti su chi il conflitto lo subisce e non su chi lo crea: v. Trib. Varese, 1 luglio 2010)».

[4] Si veda quanto osservato in V. MAZZOTTA, *PAS: affidamento del minore all'Ente e raccomandazioni del Tribunale a sostegno della genitorialità*, in *Il Familiarista*, 9 febbraio 2018: «*l'espressione "alienazione genitoriale" è talora utilizzata a sproposito nel linguaggio inerente la patologia delle relazioni genitori – figli a seguito della separazione della coppia, ma sostanzialmente evoca la situazione di rifiuto e ostilità che un figlio mostra verso un genitore determinata consapevolmente dall'altro genitore e certamente pregiudizievole per la crescita del minore. Che si tratti di una sindrome o di una "malevole" disfunzione relazionale, è sostanzialmente irrilevante per il giurista, per il quale, ciò che conta, resta esclusivamente approntare un rimedio al pregiudizio che il figlio patisce dal condizionamento di un genitore che, con il proprio comportamento "alienante" reca un danno grave al minore, privato del rapporto con l'altra figura genitoriale*».

[5] Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in diverse sentenze di condanna nei confronti dell'Italia per violazione in particolare dell'art. 8 e dell'art. 14 della CEDU, ha osservato come non debbano essere adottate misure stereotipate. Si vedano ad esempio le seguenti sentenze: R.B e M. contro Italia del 22 aprile 2021; Endrizzi contro Italia del 23 marzo 2017; Improta contro Italia del 4 maggio 2017; Strumia contro Italia del 23 giugno 2016; Lombardo contro Italia del 29 gennaio 2013.

determinato lo sradicamento dei minori dai propri affetti familiari, senza l'adeguata ed opportuna valutazione delle ragioni sottese al rifiuto manifestato dal minore[6].

Con il tempo sono emerse situazioni che hanno dimostrato la pericolosità ed inattendibilità di quella teoria[7]: i traumi, le sofferenze, le problematiche a livello di sviluppo psicofisico di tanti bambini allontanati da uno dei genitori (in genere la madre) sulla base della sindrome di alienazione parentale hanno quindi imposto un'attenta riflessione.

Nel 2012, in seguito ad un drammatico fatto di cronaca[8] è stata presentata alla Camera un'interpellanza urgente in materia (la n. 2-01706 "*Elementi in merito alla sindrome di alienazione genitoriale, con particolare riferimento al suo inserimento nel manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali*", finalizzata a fare chiarezza sulla PAS e a sollecitare il Ministero della Salute a valutare l'opportunità di promuovere eventuali iniziative nei confronti di medici o esercenti attività sanitarie «*che dovessero farne oggetto di diagnosi e, quindi, considerare questa PAS una malattia di tipo psicopatologico*»[9].

Oltre alla Cassazione – di cui a breve si dirà circa la posizione assunta nel corso degli anni e da ultimo con l'ordinanza n. 9691 del 24 marzo 2022 – è intervenuta sulla questione anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità, che nel 2020 ha escluso la possibilità di inserire la PAS nell'elenco delle patologie riconosciute (ICD 11, *International Classification of Diseases*). Nello stesso anno, il Ministro della Salute italiano, nel corso di un'interrogazione parlamentare (n. 4-02405), ha osservato che la PAS «*ad oggi non è*

---

[6] Come giustamente è stato osservato, «*dal momento dell'importazione della PAS nel panorama giudiziario italiano si sono moltiplicati tanto gli esempi di applicazione della teoria suggerita dal dott. Gardner e dagli aderenti ad essa, quanto i tentativi da parte della Corte di Cassazione di sospingere fuori dalle aule giudiziarie la PAS o quantomeno di contenerne gli aspetti più preoccupanti e tendenti all'estromissione del minore dalle vicende processuali*». Cfr. G.A. POLIZZI, *Consulenze tecniche devianti dalla scienza medica: il caso della PAS*, in *Rivista italiana di medicina legale*, cit., p. 1308.

[7] Cfr. G. CASSANO, P. CORDER, I. GRIMALDI (a cura di), *L'alienazione parentale nelle aule giudiziarie*, Santarcangelo di Romagna, 2018; S. VACCARO, C. BAREA PAYUETA, *PAS: presunta sindrome di alienazione parentale*, Firenze, 2011.

[8] Ci si riferisce al bimbo di Cittadella, prelevato all'uscita di scuola dalle forze dell'ordine per essere portato presso una struttura protetta in seguito alla decisione del giudice di affidarlo al padre. Un caso sui cui si è molto discusso e che ha suscitato un vivace dibattito sugli affidi dei minori e le modalità di attuazione dei provvedimenti di allontanamento.

[9] Veniva altresì osservato che «*la sindrome PAS non viene considerata come un disturbo mentale, ed è stata oggetto di attenzione prevalentemente in ambito forense, più che da parte della psichiatria e della psicologia clinica*». Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 706 di giovedì 18 ottobre 2012, Interventi relativi all'interpellanza urgente "Elementi in merito alla sindrome di alienazione genitoriale, con particolare riferimento al suo inserimento nel manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali"*, in *https://bit.ly/3O9wC7f*.

riconosciuta come disturbo psicopatologico dalla grande maggioranza della comunità scientifica e legale internazionale […] Detta "sindrome" non risulta inserita in alcuna delle classificazioni in uso».

Si è occupata della materia anche la recente riforma della giustizia, raccogliendo le richieste più volte avanzate dagli operatori del settore a tutela dei minori e delle donne (le maggiori vittime della PAS): il comma 23 lett. b) della Legge delega n. 206/2021 stabilisce infatti, fra i principi e criteri direttivi, che il consulente tecnico eventualmente nominato dal giudice nel procedimento debba attenersi «*ai protocolli e alle metodologie riconosciuti dalla comunità scientifica senza effettuare valutazioni su caratteristiche e profili di personalità estranee agli stessi*».

Per completezza è opportuno precisare che, accanto a manifestazioni di contrarietà, vi sono stati altresì interventi volti a far recepire in testi normativi la PAS, che malgrado non abbiano trovato attuazione è comunque utile ricordare, se non altro per comprendere meglio il clima in cui la Cassazione è intervenuta sull'argomento.

Il Ddl n. 957 del 2008 "*Modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di affidamento condiviso*", all'art. 9 prevedeva l'integrazione dell'art. 709 ter c.p.c. con l'inserimento del seguente comma dopo il secondo: «*il comprovato condizionamento della volontà del minore, in particolare se mirato al rifiuto dell'altro genitore attivando la sindrome di alienazione genitoriale, costituisce inadempienza grave, che può comportare l'esclusione dall'affidamento*».

Questo disegno di legge, come riportato nell'introduzione, prendeva le mosse dalla necessità di «*porre fine a quei frequenti tentativi di manipolazione da parte di un genitore – di regola quello che ha maggiori spazi di convivenza – miranti ad eliminare completamente l'altro dalla vita dei figli, inducendo in essi il rifiuto di ogni contatto, un malessere indotto che va sotto il nome di Sindrome di alienazione genitoriale*», con un richiamo esplicito a quanto teorizzato da Gardner e muovendo dall'erronea considerazione secondo la quale la letteratura scientifica avrebbe «*ampiamente documentato sia l'esistenza di questa specifica sindrome che il principale suo rimedio, che consiste nel togliere potere al genitore condizionante, negandogli l'esercizio della potestà*».

Due anni dopo, con il Ddl n. 2454 presentato il 16 novembre 2010 e intitolato "*Nuove norme sull'affidamento condiviso dei figli di genitori separati*" è stato riproposto il tema,

anche se in questo caso il riferimento alla PAS è stato limitato alla sola relazione illustrativa, senza alcun riferimento nel testo. Più precisamente, dopo aver ripreso quanto già affermato nella relazione illustrativa del Ddl 957 cui sopra si è fatto cenno, nel Ddl 2454 si è osservato che «*a prescindere dalla ufficializzazione o meno della PAS – e dai riconoscimenti del mondo accademico – sono ormai ampiamente riconosciuti nel mondo giuridico i problemi legati alla manipolazione dei figli, quale che ne siano il titolo e la definizione tecnica, e i gravissimi danni che provocano nei figli, soprattutto quando arrivano fino ad indurre il rifiuto degli incontri con il genitore alienato*».

Va poi ricordato il tentativo di legalizzare la PAS attraverso il Ddl 735 del 2018 "*Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità*", che all'art. 17 prevedeva la modifica dell'art. 342 bis c.c. con l'introduzione del seguente comma: «*Quando in fase di separazione dei genitori o dopo di essa la condotta di un genitore è causa di grave pregiudizio ai diritti relazionali del figlio minore e degli altri familiari, ostacolando il mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo con l'altro genitore e la conservazione di rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale, il giudice, su istanza di parte, può adottare con decreto uno o più dei provvedimenti di cui agli articoli 342-ter e 342-quater*» stabilendo la possibilità di applicare detti provvedimenti, sempre secondo l'art. 17, «*anche quando, pur in assenza di evidenti condotte di uno dei genitori, il figlio minore manifesti comunque rifiuto, alienazione o estraniazione con riguardo a uno di essi*».

L'articolo da ultimo citato, in altri termini, attraverso quell'inciso "pur in assenza di evidenti condotte", escludeva un elemento invece fondamentale per la tutela dei minori, ossia l'accurata valutazione dei fatti. Un provvedimento giudiziario che esula da un approfondito esame della situazione – anche attraverso l'ascolto del minore e dei suoi genitori – rischia di essere pregiudizievole per il minore o comunque di non essere adeguato alla realizzazione del suo interesse, secondo quanto previsto dall'art. 3.1 della Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per cui «*in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente*».

2. L'ordinanza n. 9691/2022 della Cassazione e i precedenti giurisprudenziali

Dalla fine degli anni '90 la giurisprudenza di merito ha manifestato una certa apertura nei confronti della PAS, come dimostrano numerose pronunce in cui vi è stata un'evidente applicazione del modello teorizzato da Gardner[10]. Al contempo, si è assistito ad una manifestazione di contrarietà da parte della Cassazione sempre più esplicita, fino ad arrivare all'ultima pronuncia del marzo 2022.

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 9691 pubblicata in data 24 marzo 2022, ha infatti espressamente affermato che in materia di affidamento dei minori le pronunce dei giudici non possono basarsi su teorie prive di fondamento scientifico, facendo un esplicito riferimento alla PAS.

Nel caso di specie, la Corte ha accolto il ricorso di una madre contro il provvedimento che aveva stabilito la sua decadenza dalla responsabilità genitoriale e il collocamento del figlio minore in casa famiglia. Alla base del provvedimento impugnato vi era l'attribuzione alla donna di comportamenti ritenuti "alienanti": il padre aveva lamentato difficoltà a relazionarsi con il figlio e il consulente tecnico d'ufficio aveva attribuito la responsabilità del rifiuto del minore al comportamento della madre. Di conseguenza, il Tribunale per i Minorenni di Roma aveva pronunciato nei confronti della donna la decadenza dalla responsabilità genitoriale, disponendo il collocamento in casa famiglia del bambino e l'interruzione di ogni contatto del piccolo con la madre.

La donna, preoccupata per il pregiudizio che quel provvedimento avrebbe potuto recare alla salute e all'equilibrio psicofisico del figlio, aveva presentato ricorso alla Corte d'Appello di Roma al fine di far sospendere l'esecuzione del provvedimento. La Corte d'Appello, tuttavia, nonostante il parere favorevole alla sospensione espresso dalla competente Procura Generale, rigettava il ricorso confermando l'allontanamento del minore dalla madre.

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza in esame, ha cassato con rinvio il decreto della Corte d'Appello ed ha preso posizione su alcune importanti questioni in materia di affidamento dei minori, ribadendo in primo luogo che i provvedimenti relativi alla

[10] Per approfondimenti in merito, si veda M. CORRIERE, *L'alienazione parentale nella giurisprudenza civile*, in G.B. Camerini, M. Pingitore, G. Lopez (a cura di), *Alienazione Parentale: innovazioni cliniche e giuridiche*, Bologna, 2016, pp. 146-160. Fra i provvedimenti di merito, fra i tanti, si ricordano Trib. Brescia n. 815 del 22 marzo 2019; Trib. Castrovillari n. 728 del 27 luglio 2018; Trib. Treviso n. 284 del 7 febbraio 2017; Trib. Bergamo n. 3101 del 4 novembre 2016; Trib. Cosenza n. 778 del 29 luglio 2015.

responsabilità genitoriale non possono basarsi su teorie prive di fondamento scientifico, come è appunto la sindrome di alienazione parentale (PAS), su cui peraltro la Corte era già intervenuta più volte, da ultimo con la nota ordinanza n. 13217 pubblicata il 17 maggio 2021, con cui – seguendo un ormai consolidato orientamento – aveva chiarito che i giudici sono tenuti ad accertare la veridicità dei comportamenti pregiudizievoli per i minori e non possono limitarsi al mero richiamo della consulenza tecnica. In quell'occasione, la Corte aveva altresì affermato che deve escludersi «*la possibilità, in ambito giudiziario, di adottare soluzioni prive del necessario conforto scientifico e potenzialmente produttive di danni ancor più gravi di quelli che intendono scongiurare*». La Corte aveva fatto riferimento alla PAS, ma giova osservare che quanto enunciato concerne tutte le teorie o soluzioni prive del necessario fondamento scientifico, anche nel rispetto del principio di precauzione, che in materia di famiglia assume un peculiare rilievo ed è strettamente connesso al principio di tutela del superiore interesse del minore.

A distanza di meno di un anno dall'ultima pronuncia sull'argomento, la Cassazione ha dunque ribadito con fermezza la necessità di bandire dalle aule di giustizia la PAS, ed ha osservato che «*il richiamo alla sindrome d'alienazione parentale e ad ogni suo, più o meno evidente, anche inconsapevole, corollario, non può dirsi legittimo, costituendo il fondamento pseudoscientifico di provvedimenti gravemente incisivi sulla vita dei minori, in ordine alla decadenza dalla responsabilità genitoriale della madre*».

La Cassazione già nel 2013[11] (sentenza del 20 marzo 2013 n. 7041) – aveva affermato che la tutela dei minori impone il rifiuto di teorie prive del necessario supporto

[11] Giova osservare che in precedenti pronunce la Cassazione non ha preso una posizione netta contro la PAS. Si veda ad esempio Cass. n. 7452 del 14 maggio 2012, ove la Corte ha rigettato integralmente il ricorso presentato da una madre "*ritenuta responsabile della sindrome di alienazione genitoriale da cui era affetta la figlia*" dal Tribunale di Mantova (sentenza del 2007), con conseguente condanna ex art. 709 ter c.p.c. al risarcimento dei danni in favore della figlia e dell'ex marito, condanna in parte confermata in appello. La donna aveva quindi presentato ricorso in Cassazione, denunciando il vizio di motivazione della sentenza impugnata e lamentando che «*la sindrome da alienazione parentale, allorchè sussiste, deriva da una situazione di grave conflittualità fra i genitori, onde le relative responsabilità vanno ascritte ad entrambi e non a uno solo di essi*». La Corte, in quell'occasione, non ha preso posizione sulla citata PAS, limitandosi ad affermare che «*le censure della ricorrente integrano pure e semplici critiche di merito, inammissibili in sede di legittimità*». Va altresì ricordata la sentenza della Cassazione n. 5847 dell'8 marzo 2013, ove la Corte, nel rigettare il ricorso presentato da un padre avverso la sentenza di secondo grado che aveva confermato l'affidamento esclusivo dei figli alla madre sulla base di quanto emerso in sede di CTU, ha affermato: «*la Corte d'Appello, utilizzando la predetta relazione della Asl che diagnosticava una sindrome da alienazione parentale dei figli ed evidenziava il danno irreparabile da essi subito per la privazione del rapporto con la madre, si è limitata a fare uso del potere, attribuito al giudice dall'art. 155 sexies c.c., comma 1, di assumere mezzi di prova anche d'ufficio ai fini della decisione sul loro affidamento esclusivo alla madre. Essa inoltre ha fondato la decisione anche su altri elementi non specificamente censurati dal ricorrente…*».

scientifico[12], ritenendo quindi opportuno evitare qualsiasi riferimento alla PAS nei procedimenti di affidamento dei figli. I giudici chiamati a disciplinare i rapporti genitoriali – ha precisato la Corte – devono verificare «*il fondamento, sul piano scientifico, di una consulenza che presenti devianze dalla scienza medica ufficiale*» ricorrendo «*alle proprie cognizioni scientifiche (Cass., 14759 del 2007; Cass., 18 novembre 1997, n. 11440), ovvero avvalendosi di idonei esperti*».

La tutela del minore rappresenta l'obiettivo principale da realizzare e pertanto l'astratta presenza di un disagio non può costituire di per sé, in modo automatico, la ragione di un provvedimento con cui si dispone l'allontanamento del minore da uno o da entrambi i genitori.

Come osservato dalla Cassazione nella sentenza da ultimo citata, i giudici di merito sono tenuti ad operare valutazioni e scelte ponderate, anche alla luce di tutte le eventuali censure e contraddizioni sollevate dalle parti o rilevabili nella comunità scientifica: «*di certo*» – ha affermato la Cassazione – «*non può ritenersi che, soprattutto in ambito giudiziario, possano adottarsi delle soluzioni prive del necessario conforto scientifico, come tali potenzialmente produttive di danni ancor più gravi di quelli che le teorie ad esse sottese, non prudentemente e rigorosamente verificate, pretendono di scongiurare*».

La Cassazione è poi intervenuta in materia con la sentenza n. 6919 del 2016[13], laddove, pur non prendendo una netta posizione di contrarietà nei confronti della PAS, ha tuttavia

[12] È interessante notare quanto osservato dalla Cassazione sulla mancata menzione della PAS da parte della corte territoriale, pur essendo evidente il riferimento alla stessa. Si legge nella sentenza: «*Deve preliminarmente constatarsi come nella motivazione della sentenza impugnata la Corte territoriale, che pure cita testualmente numerosi brani della consulenza tecnica d'ufficio, alla quale, a un certo punto, opera un richiamo nella sua integralità (pag. 4), eviti, accuratamente ogni riferimento alla "sindrome da alienazione parentale" (d'ora in avanti, per brevità, PAS), che pure costituisce il sostrato teorico, utilizzato a fini diagnostici e terapeutici, dell' elaborato peritale. Che si tratti di un mero* lapsus memoriae *o di un espediente dialettico per eludere la questione della validità scientifica della PAS e le critiche alla consulenza tecnica d'ufficio, questa Corte non è in grado di stabilire di certo, il tema della condizione patologica del minore, unicamente riferibile alla condotta della madre "alienante", rappresenta l'*ubi consistam *non solo del citato elaborato, ma dell'intero giudizio di secondo grado*».

[13] La Cassazione nella sentenza citata ha affermato: «*Si deve enunciare il seguente principio: in tema di affidamento di figli minori, qualora un genitore denunci comportamenti dell'altro genitore, affidatario o collocatario, di allontanamento morale e materiale del figlio da sè, indicati come significativi di una PAS (sindrome di alienazione parentale), ai fini della modifica delle modalità di affidamento, il giudice di merito è tenuto ad accertare la veridicità in fatto dei suddetti comportamenti, utilizzando i comuni mezzi di prova, tipici e specifici della materia, incluse le presunzioni, ed a motivare adeguatamente, a prescindere dal giudizio astratto sulla validità o invalidità scientifica della suddetta patologia, tenuto conto che tra i requisiti di idoneità genitoriale rileva anche la capacità di preservare la continuità delle relazioni parentali con l'altro genitore, a tutela del diritto del figlio alla bigenitorialità e alla crescita equilibrata e serena*».

messo in evidenza la necessità che i giudici accertino la veridicità dei fatti, senza aderire in maniera acritica alle relazioni dei CTU[14].

Da ultimo, con l'ordinanza n. 9691/2022, la Cassazione ha confermato l'orientamento già espresso con la sentenza n. 7041/2013, basato a ben vedere sul principio di precauzione (in assenza di evidenze scientifiche, bisogna evitare di esporre i minori ai rischi derivanti dall'applicazione di teorie potenzialmente pregiudizievoli).

Come è immaginabile, detta pronuncia ha suscitato reazioni contrastanti, proprio in ragione di quella dicotomia cui sopra si è fatto cenno: i contrari alla PAS hanno manifestato soddisfazione per questa ulteriore conferma, mentre i sostenitori della discussa teoria hanno manifestato il timore che in tal modo non vengano condannati i comportamenti ostruzionistici posti in essere da alcuni genitori ai danni dei propri figli, con riferimento alla violazione del diritto alla bigenitorialità.

Si tratta di preoccupazioni comprensibili, in quanto se è vero che la PAS non esiste come patologia, è però altrettanto vero che esistono genitori i quali – mossi dal rancore, dal dolore della separazione, dal sentimento di rivalsa, da fragilità personali ecc. – più o meno consapevolmente attuano condotte lesive per la sana crescita dei figli, screditando ad esempio l'altro genitore, oppure ostacolando le visite.

Tuttavia l'esclusione dell'utilizzabilità della PAS come teoria va proprio nella direzione di tutelare i minori in maniera più efficace. Non va infatti trascurato che tante volte il ricorso alla PAS è servito per screditare le donne vittima di violenza in famiglia e per far passare come infondate le loro richieste di limitazione delle visite dei figli con l'altro genitore o, ancora, come ritorsione nei confronti della controparte nei casi di alta conflittualità.

Non di rado la PAS è servita quale come strumento di aggressione di un genitore verso l'altro, veicolando nel processo illazioni relative al modo di essere del genitore indicato come "alienante" piuttosto che su condotte concretamente pregiudizievoli per i figli.

[14] Per approfondimenti sul ruolo dei CTU nei processi in materia di famiglia e minori e sulla progressiva trasformazione della consulenza tecnica, si vedano M. LAGAZZI, *La consulenza tecnica in materia di affidamento del minore: dalla valutazione alla "clinica forense"*, in A. Cagnazzo, F. Preite, V. Tagliaferri (a cura di), *Il nuovo Diritto di famiglia*, vol. I, Milano, 2015, p. 983 ss.; F. DANOVI, *Tutela del minore e tecnica processuale nella c.t.u. psicodiagnostica*, in *Fam. Dir*., 2019, p. 819 ss.; M. MAGLIETTA, A. MANIACI, *C.T.U. nei procedimenti in materia di famiglia e minori. Esperienze, criticità dei quesiti peritali e proposte operative*, Pisa, 2022.

La Cassazione, nel ribadire da ultimo l'inutilizzabilità della PAS – e di tutte le altre teorie prive di fondamento scientifico – nei procedimenti riguardanti i minori, ha dunque fatto chiarezza, ponendo altresì l'attenzione su diversi aspetti concernenti i diritti dei minori e sulla loro effettiva tutela.

Rifiutare la PAS come teoria non significa infatti rinunciare a condannare i comportamenti scorretti di taluni genitori, contrari all'interesse dei figli: significa semmai sgomberare il campo da elementi privi di valore probatorio, per dare invece risalto ai fatti e alla loro corretta valutazione, secondo le regole del giusto processo.

La madre o il padre che ostacola le visite dei figli con l'altro genitore pone astrattamente in essere una condotta pregiudizievole per i minori, che per il loro sano ed equilibrato sviluppo psicofisico hanno il diritto di mantenere rapporti con entrambe le figure genitoriali, anche se non necessariamente con tempi paritetici[15]. Tuttavia, qualsiasi decisione in merito deve basarsi sull'attenta valutazione del singolo caso concreto, tanto che la Cassazione ha più volte precisato (e da ultimo nell'ordinanza n. 9691/2022) che nel superiore interesse del minore può essere limitato anche il diritto alla bigenitorialità.

Quando un minore rifiuta di incontrare uno dei genitori, preferendo restare con l'altro, non si può automaticamente ricondurre detto rifiuto alla condotta del padre o della madre convivente: le ragioni possono essere tante e talvolta sono legate a inconsci meccanismi di protezione del figlio nei confronti del genitore percepito come più fragile. Elementi utili, in questi casi, possono essere tratti dall'ascolto diretto del minore, laddove possibile.

3. Ascolto del minore, consulenze tecniche, valutazione dei fatti nel superiore interesse del minore e formazione dei professionisti

Nell'ordinanza n. 9691/2022 la Cassazione, oltre a prendere posizione sulla PAS, ha affrontato anche altre tematiche rilevanti in materia di rapporti genitoriali ed affidamento dei figli, quali la bigenitorialità, l'ascolto del minore, il ruolo dei consulenti tecnici d'ufficio, la funzione degli avvocati.

[15] La Cassazione con l'ordinanza n. 31902 del 10 dicembre 2018 ha chiarito che la bigenitorialità deve essere intesa come diritto del minore a mantenere un rapporto con entrambi i genitori e al contempo come diritto di ciascun genitore ad essere presente in maniera significativa nella vita del figlio, nel reciproco interesse. La bigenitorialità, ha precisato la Cassazione «*non comporta l'applicazione matematica in termini di parità dei tempi di frequentazione del minore*». Occorre infatti considerare di volta in volta le esigenze di vita del singolo minore e individuare la soluzione più adeguata al suo sano ed equilibrato sviluppo psicofisico.

Sulla bigenitorialità[16] la Cassazione ha ricordato che si tratta innanzitutto di un diritto dei minori e in quanto tale è inconcepibile pensare di poterlo tutelare efficacemente rimuovendo una delle figure genitoriali (p. 25 ss. dell'ordinanza).

Nel caso di specie, la Cassazione ha ritenuto errata la posizione della Corte d'Appello laddove ha inteso realizzare il diritto alla bigenitorialità escludendo dalla vita del bambino la presenza della madre, sulla base di motivazioni che in sostanza erano meri rinvii alla consulenza tecnica.

Anche in questo caso – ha ricordato la Corte richiamando i principi della Convenzione ONU su diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché l'art. 8 della CEDU – il criterio che deve orientare l'interprete è sempre quello del superiore interesse del minore, da valutarsi in concreto e alla luce di tutti gli elementi utili al giudizio. Per la Cassazione il provvedimento impugnato non può essere condivisibile in quanto «*ha inteso realizzare il diritto pretermesso di uno dei genitori alla bigenitorialità del figlio…attraverso una visione parziale del migliore interesse del minore, ossia senza in alcun modo affrontare la questione della sottrazione improvvisa del dodicenne alla madre e all'ambiente familiare in cui è cresciuto (secondo le ricognizioni non contestate: serenamente) ed accudito amorevolmente e senza alcuna apparente problematica*» (p. 25).

Pertanto, «*al fine della tutela del diritto alla bigenitorialità*», conclude sul punto la Corte, occorre provare se la condotta sia stata tale «*da aver leso in modo grave il rapporto tra il figlio e l'altro genitore, sino al peggior risultato ipotizzabile, quello di renderlo difficilmente recuperabile o del tutto irrecuperabile*» (p. 26).

La Cassazione ha quindi precisato che ogni decisione assunta dai giudici con riferimento ai minori deve tener conto delle diverse situazioni concrete e delle conseguenze che potrebbe determinare nella vita dei destinatari e, proprio sulla base di questa osservazione, ha criticato i giudici di merito per non aver considerato le

[16] La bigenitorialità, da intendersi quale «*presenza comune di entrambe le figure parentali nella vita del figlio e cooperazione delle stesse nell'adempimento dei doveri di assistenza, educazione ed istruzione*» secondo la definizione formulata dalla Cassazione (cfr. Cass. civ., sent. n. 18817 del 23 settembre 2015) è un diritto che ha ricevuto l'esplicita copertura di diritto positivo con la Legge n. 54 del 2006, ma che era già presente nell'ordinamento italiano in virtù della ratifica – avvenuta con la legge n. 176/1991 – della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, che all'art. 9 comma 3 stabilisce: «*Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo*».

ripercussioni che l'allontanamento avrebbe determinato sulla vita e sulla salute del bambino.

Altro interessante argomento preso in esame dall'ordinanza è quello che attiene all'ascolto del minore[17], a cui peraltro anche la riforma del processo civile[18] ha dato ampio risalto, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa interna e dalle convenzioni internazionali a tutela dei minori.

La Cassazione ha ritenuto nullo il provvedimento di merito in ragione dell'ingiustificato mancato ascolto del minore: «*in tema di affidamento dei figli minori l'ascolto del minore infradodicenne capace di discernimento costituisce adempimento previsto a pena di nullità, atteso che è espressamente destinato a raccogliere le sue opinioni e valutare i suoi bisogni*». L'ascolto del minore – precisa la Corte – «*non può essere sostituito dalle risultanze di una consulenza tecnica d'ufficio, la quale adempie alla diversa esigenza di fornire al giudice altri strumenti di valutazione per individuare la soluzione più confacente al suo interesse*» (pp. 30-31). Solo l'ascolto diretto del giudice, ha precisato la Cassazione, «*dà spazio alla partecipazione attiva del minore al procedimento che lo riguarda*», concludendo che nei procedimenti in materia di famiglia la tutela del minore «*si realizza mediante la previsione che deve essere ascoltato e costituisce pertanto violazione del principio del contraddittorio e dei diritti del minore il suo mancato ascolto, quando non sia sorretto da un'espressa motivazione sull'assenza di discernimento, tale da giustificarne l'omissione*».

I giudici sono chiamati a valutare i fatti: gli eventuali elementi offerti dalle consulenze tecniche devono pertanto essere da loro recepiti in maniera critica. È questo un ulteriore aspetto, legato alla PAS ma non confinato a questa tematica, che riguarda il rapporto fra giudici e consulenti tecnici di ufficio. Non di rado, negli anni, è stato demandato ai CTU

---

[17] Giova osservare che il Legislatore, con il D.lgs n. 154/2013 recante la "*Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219*", è passato dall'uso del termine "audizione del minore" alla più corretta terminologia di "ascolto del minore". La Cassazione, nella sentenza n. 6129 del 26 marzo 2015, ha affermato: «*l'ascolto costituisce una modalità, tra le più rilevanti, di riconoscimento del diritto fondamentale del minore ad essere informato ed esprimere la propria opinione e le proprie opzioni nei procedimenti che lo riguardano, costituendo tale peculiare forma di partecipazione del minore alle decisioni che lo investono uno degli strumenti di maggiore incisività al fine del conseguimento dell'interesse del medesimo*». Per approfondimenti in merito, fra i tanti, si vedano: F. DANOVI, *Il processo di separazione e divorzio*, in *Trattato di diritto civile e commerciale. La crisi della famiglia*, Milano, 2015; R. DONZELLI, *L'ascolto del minore come situazione processuale partecipativa attenuata*, in A. Briguglio, R. Martino, A. Panzarola, B. Sassani (a cura di), *Scritti in onore di Nicola Picardi*, vol. II, Pisa, 2016, p. 961 ss.

[18] Cfr. Legge 26 novembre 2021, n. 206, art. 1 commi 23s, 23t, 23dd, 31b.

di pronunciarsi in ordine ad aspetti delle vicende familiari estranei alle loro specifiche competenze (si pensi ad esempio ai tempi di permanenza del minore presso ciascun genitore), così come non di rado sono confluite nelle sentenze le osservazioni dei consulenti tecnici senza un'adeguata valutazione critica da parte dei giudici. Questo meccanismo ha portato a violazioni, anche gravi, dei diritti di bambini ed adolescenti, in quanto le decisioni assunte nei loro confronti, non essendo state il frutto di un'attenta valutazione dei fatti, quanto piuttosto la pedissequa adesione alle osservazioni peritali, non hanno realizzato pienamente il loro interesse e quindi non hanno attuato quella tutela che lo Stato ha l'obbligo di garantire ai minori.

Lo Stato, come affermato più volte dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – che proprio per violazione dell'art. 8 della CEDU ha condannato in diverse occasioni l'Italia[19] – deve porre in essere tutte le misure necessarie per la costruzione o il mantenimento della relazione del minore con entrambe le figure genitoriali: l'autorità giudiziaria non può quindi limitarsi ad adottare passivamente provvedimenti "di prassi" – come ad esempio le consulenze tecniche, il monitoraggio dei Servizi Sociali, il sostegno alla genitorialità ecc. – dovendo piuttosto intervenire in maniera attiva e tempestiva al fine di salvaguardare i legami familiari del minore.

Il consulente tecnico – laddove sia chiamato ad osservare le dinamiche relazionali dei componenti del nucleo familiare – ha la funzione di fornire al giudice il relativo quadro clinico. Compete poi al giudice esaminare tutti gli elementi della vicenda processuale ed

[19] Considerando le condanne per violazione dell'art. 8 della CEDU relativamente a procedimenti in materia di famiglia e minori, è possibile rilevare che nell'ultimo decennio l'Italia è stata più volte sanzionata per non aver tutelato efficacemente la relazione genitori-figli. I casi esaminati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo hanno riguardato, nello specifico: l'inefficiente controllo circa l'esecuzione dei provvedimenti a tutela della bigenitorialità; l'eccessiva durata dei procedimenti o dei tempi di allontanamento dei minori dalla propria famiglia (compresi nonni e zii); la superficialità con cui sono state valutate le situazioni e l'adozione di provvedimenti stereotipati; l'eccessiva ed ingiustificata durata dei procedimenti; la scarsa attenzione per il recupero del rapporto genitori-figli in caso di sospensione o decadenza dalla responsabilità genitoriale; mancanza di diligenza nel vagliare alternative all'adozione. Nel 2022 risultano già tre procedimenti conclusi con la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU. *Caso D.M. e N. contro Italia* (20 gennaio 2022), avente ad oggetto la dichiarazione di adottabilità di una minore: la Corte ha ribadito che l'autorità giudiziaria prima di disporre l'adozione deve valutare con diligenza ed attenzione la concreta situazione del minore e della sua famiglia, evitando ingiustificate ingerenze nella vita familiare e che i nuclei in difficoltà devono essere sostenuti; *Caso Fiagbe contro Italia* (28 aprile 2022), avente ad oggetto il collocamento di un minore presso una famiglia affidataria: la Corte ha riscontrato una grave inerzia dei Servizi Sociali ed ha affermato che lo Stato deve adottare tutte le misure idonee a salvaguardare il legame genitori-figli, precisando che i Servizi Sociali devono attivarsi tempestivamente e in maniera diligente; *Caso Imeri contro Italia* (28 aprile 2022), avente ad oggetto il diritto di visita del genitore non collocatario e il diritto alla bigenitorialità: la Corte ha osservato che lo Stato deve adottare misure idonee e rapide per garantire al minore il diritto alla bigenitorialità e che a tal fine i giudici sono altresì chiamati a monitorare l'attività dei Servizi Sociali.

operare un bilanciamento fra i diversi diritti, al fine di individuare la soluzione migliore per il singolo minore coinvolto, nel rispetto di quanto previsto anche dall'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

È evidente che la realizzazione di questo obiettivo presuppone non solo il rispetto delle diverse competenze, ma anche la collaborazione di tutti i soggetti del procedimento: genitori, avvocati, consulenti tecnici, giudici, assistenti sociali. Tutti sono infatti chiamati a cooperare alla realizzazione del concreto interesse del minore.

I genitori hanno innanzitutto il dovere di rappresentare i fatti in maniera veritiera, in modo da fornire al giudice un quadro di indagine chiaro: una rappresentazione alterata della situazione non può che determinare infatti una soluzione inadeguata perché basata su presupposti errati.

La realizzazione del superiore interesse del minore esige inoltre l'impegno dei difensori – peraltro auspicato per inciso anche dalla Cassazione nell'ordinanza n. 9691/2022, pagina 35 – a limitare il conflitto fra le parti, presupponendo quindi una loro adeguata formazione in materia di diritto di famiglia e capacità di mediazione. Va altresì aggiunto che la cooperazione dei professionisti coinvolti è concretamente possibile solo laddove gli stessi abbiano un'adeguata formazione specialistica, in ragione della complessità della materia riguardante la famiglia e i minori, che esige una peculiare competenza multidisciplinare.

A tal ultimo proposito, giova considerare che talvolta l'alta conflittualità delle parti nelle separazioni o nelle regolamentazioni dei rapporti genitoriali viene alimentata (se non addirittura originata) da opinabili strategie difensive, che antepongono al superiore interesse del minore il raggiungimento dell'obiettivo indicato dal proprio cliente, senza tener conto degli effetti pregiudizievoli che questo può comportare per i figli.

Come è stato efficacemente messo in evidenza in un'ordinanza del Tribunale di Milano di qualche anno fa (cfr. 23 marzo 2016 - est. G. Buffone), «*nel processo di famiglia, l'avvocato è difensore del padre o della madre ma certamente è anche difensore del minore. Qualunque sia la sua posizione processuale […] In altri termini, nella doverosa assistenza del padre o della madre, l'avvocato deve sempre anteporre l'interesse primario del minore e, in virtù di esso, arginare la micro-conflittualità genitoriale, scoraggiare litigi strumentali al mero scontro moglie-marito, proteggere il bambino dalle conseguenze dannose della lite*».

Gli avvocati hanno dunque un ruolo fondamentale nella gestione del conflitto genitoriale e certamente si pone in contrasto con gli obiettivi sopra indicati una strategia difensiva volta a screditare la controparte e a sminuirne (specie se in maniera infondata) le capacità genitoriali. Altrettanto pregiudizievoli per i minori – in quanto ostacolano il giudice nella corretta valutazione dei fatti ed alimentano la conflittualità genitoriale – sono le false accuse e le denunce strumentali, che peraltro determinano anche un problema per l'organizzazione della giustizia e in quanto tali andrebbero sanzionate laddove accertate, anche al fine di scoraggiare il ricorso allo strumento penale laddove non necessario.

Gli avvocati nei procedimenti di famiglia – ricorda ancora il Tribunale di Milano nella ordinanza da ultimo citata – devono assumere «*una posizione comune a difesa del bambino, non assecondando diverbi fondati su situazioni prive di concreta rilevanza*» in quanto «*il contratto di patrocinio stipulato con un genitore per assisterlo in un procedimento minorile in cui sono coinvolti i figli, di fatto perviene alla conclusione di un contratto "ad effetti protettivi verso terzi" ove terzi sono i figli, secondo il modello negoziale collaudato in settori affini, come quello sanitario*».

Compete di conseguenza agli avvocati suggerire ai propri assistiti la correzione di certi atteggiamenti lesivi dei diritti dei minori, secondo le indicazioni della "*Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori*" elaborata nel 2018 dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che mette in rilievo l'importanza di non coinvolgere la prole nei conflitti parentali: talvolta i genitori coinvolti nei giudizi sono talmente concentrati su se stessi o in preda alle emozioni che non si rendono neppure conto degli effetti di certe condotte e del pregiudizio che le stesse possono recare ai figli.

Un ulteriore aspetto messo in luce dalla Cassazione attiene alle concrete modalità attuative dei provvedimenti giudiziari di allontanamento.

Nei casi in cui il minore debba essere allontanato dai genitori per essere condotto in altro luogo, come ad esempio una casa famiglia, le autorità preposte devono sempre astenersi dall'impiegare la forza fisica. Simili misure autoritative, osserva la Corte, non sono conformi «*ai principi dello Stato di diritto*», non sono compatibili con «*la tutela della dignità della persona*» (p. 34) e potrebbero altresì cagionare traumi ai minori. Anche nel rispetto dei principi della CEDU, ha aggiunto la Corte, le autorità dovrebbero semmai

prendere in considerazione l'utilizzo delle sanzioni economiche ex art. 709 ter c.p.c., in caso di violazioni dolose o colpose delle prescrizioni impartite dal giudice.

A tal ultimo proposito, giova ricordare che dopo circa due mesi dalla pubblicazione dell'ordinanza n. 9691/2022 della Cassazione, in data 31 maggio 2022, è stato stipulato fra il Ministero dell'interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali un protocollo d'intesa finalizzato – si legge all'art. 2 – «*a favorire sinergie virtuose volte a garantire che i diritti e il superiore interesse dei minori sia sempre garantito in tutti quei casi in cui sia necessario un intervento di allontanamento dalla casa familiare*»[20].

Come affermato dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza a conclusione dell'accordo «*Servono regole chiare e uniformi in tutta Italia, a tutela dei bambini e dei ragazzi, in occasione degli allontanamenti dei minorenni dalla famiglia di origine che richiedono l'intervento delle forze di polizia a supporto dei servizi sociali. Si tratta di linee guida che Polizia di Stato e Consiglio nazionale degli assistenti sociali hanno già adottato per proprio conto, ma che è opportuno armonizzare e diffondere sul territorio. L'allontanamento dal nucleo familiare è un momento estremamente difficile e doloroso, che deve essere il più possibile evitato e che, quando si rende assolutamente necessario nel superiore interesse del minore, deve avvenire secondo modalità che siano rispettose della sua vulnerabilità e non ne turbino l'equilibrio psicofisico. Quello che oggi ci siamo impegnati a fare è adottare linee guida comuni che siano universali e sostenibili su scala nazionale: mettere a sistema prassi virtuose e indicazioni operative già esistenti e fare in modo che la cooperazione non sia l'eccezione ma la regola*»[21].

4. Le indicazioni del Consiglio d'Europa e della Commissione europea per una giustizia a misura di minore

La Commissione europea, in data 19 maggio 2022, ha pubblicato il quadro di valutazione UE sulla giustizia 2022, uno strumento che da dieci anni viene utilizzato per verificare il livello di efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'Unione Europea, utilizzato dalla Commissione per monitorare le riforme giudiziarie intraprese dagli Stati membri.

[20] Il protocollo è stato pubblicato e può essere consultato al seguente link: *https://bit.ly/3bj1yn6*.
[21] La dichiarazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è reperibile al seguente link: *https://bit.ly/3ngVz4N*.

Per la prima volta il quadro di valutazione presenta dei grafici comparativi riguardanti anche la giustizia a misura di minore, con un'evidente manifestazione di interesse per il tema, in linea peraltro con gli interventi del Consiglio d'Europa e della Commissione europea che, in attuazione dei principi della Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sono finalizzati a garantire l'accesso effettivo dei minori alla giustizia, nonché il trattamento adeguato dei loro diritti in ambito giudiziario.

Una tutela, quella che deve essere garantita ai minori, che è strettamente legata alla tutela della famiglia, che la stessa Convenzione ONU, nel preambolo, indica quale «*unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli*», sottolineando altresì l'esigenza che la stessa riceva dallo Stato «*la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività*». I minori, invero, ai fini del sano, armonioso e completo sviluppo della loro personalità hanno bisogno di crescere – come si legge ancora nel preambolo della Convenzione ONU – «*in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione*». Questo significa che i nuclei familiari più fragili devono essere aiutati a superare le difficoltà, specie quelle che, in vario modo, rischiano di ostacolare o compromettere il rapporto genitoriale. Qualsiasi soluzione deve essere sempre adottata all'esito di una accurata valutazione del superiore interesse del singolo minore coinvolto e, anche nell'ipotesi in cui sia necessario allontanare il minore dal proprio nucleo familiare o da parte di esso, l'intervento deve al contempo prevedere strumenti volti al recupero del rapporto genitoriale[22].

[22] Con riferimento ai procedimenti civili in materia di famiglia e minori – ossia quelli riguardanti ad esempio le separazioni coniugali, le regolamentazioni dei rapporti genitoriali per i figli di coppie non sposate, i procedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale – rilevano i seguenti articoli della Convenzione ONU: l'art. 3 comma 1, secondo cui «*in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente*»; l'art. 9 comma 1, che impone agli Stati di vigilare «*affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo*», prevedendo al comma successivo che tutte le parti coinvolte possano partecipare alle deliberazioni e far conoscere le proprie opinioni; l'art. 12, che al comma 1 stabilisce il diritto del minore di esprimere le proprie opinioni nelle questioni che lo riguardano e al comma 2 precisa che «*a tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale*»; l'art. 18, che al fine di garantire il corretto esercizio della responsabilità genitoriale al comma 2 impone agli Stati di accordare «*gli aiuti appropriati ai genitori e ai tutori legali nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo*»; l'art. 20 che, con riferimento ai minori che devono essere allontanati

Nel 2010 il Consiglio d'Europa, con l'esplicito intento di dare attuazione ai principi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ha elaborato le "*Linee guida per una giustizia a misura di minore*", ove ha indicato i cinque principi fondamentali da osservarsi in ambito giudiziario per garantire ai minori coinvolti nei procedimenti la necessaria tutela di cui hanno diritto ed ha altresì individuato alcuni elementi essenziali, indicativi di una giustizia rispettosa delle esigenze di bambini ed adolescenti.

I cinque principi fondamentali possono essere così sintetizzati[23]: 1. Garanzia di partecipazione (i minori devono essere ascoltati e deve essere dato il giusto riconoscimento alle loro opinioni); 2. Centralità del superiore interesse del minore e conseguente necessità di un approccio globale che consenta di tutelare in maniera effettiva ed efficace il benessere psico-fisico di ciascun minore; 3. Rispetto della dignità (i minori devono essere trattati con rispetto, gentilezza e sensibilità); 4. Protezione dalla discriminazione (i diritti dei minori devono essere garantiti sempre, senza eccezioni); 5. Applicazione del principio dello Stato di diritto (anche ai minori devono essere garantite le tutele previste per il giusto processo).

Il Consiglio d'Europa ha poi individuato alcuni elementi necessari per poter effettivamente attuare una giustizia rispettosa dei minori. Fra questi vi sono: la formazione dei professionisti, l'approccio multidisciplinare e collaborativo, la corretta informazione del minore e dei suoi genitori circa la procedura e la durata ragionevole dei procedimenti. Con riferimento alla formazione, il Consiglio d'Europa ha osservato che «*tutti i professionisti che operano con e per i minori dovrebbero ricevere la necessaria formazione interdisciplinare sui diritti e sui bisogni dei minori di diverse fasce di età*» (cfr. p. 23), elemento che è strettamente correlato agli altri due, in quanto la collaborazione[24] fra i professionisti presuppone che tutti siano adeguatamente formati e pongano al centro della propria azione l'obiettivo di garantire la tutela ed il benessere

---

dalla propria famiglia, prevede l'obbligo dello Stato di garantire al minore «*protezione e aiuti speciali*», nonché continuità nell'educazione; l'art. 21 impone agli Stati una particolare cautela nel dichiarare lo stato di adottabilità del minore, ribadendo la necessità che ogni valutazione sia fatta tenendo conto del superiore interesse del minore.

[23] Cfr. COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore*, 17 novembre 2010, p. 17 ss.

[24] Sul punto, si legge a p. 23 delle Linee guida: «*dovrebbe essere incoraggiata una stretta collaborazione tra i diversi professionisti al fine di pervenire a un'approfondita comprensione del minore e a una valutazione della sua situazione legale, psicologica, sociale, emotiva, fisica e cognitiva*».

psico-fisico del minore, mentre la corretta informazione presuppone che vi abbia la capacità di comunicare in maniera adeguata e rispettosa con i minori e con i suoi genitori.

Particolare importanza viene poi attribuita al fattore tempo, sottolineando che i procedimenti in materia di famiglia e minori esigono tempi rapidi di definizione. Per il Consiglio d'Europa, nei procedimenti che coinvolgono minori, «*i giudici dovrebbero dimostrare una diligenza eccezionale al fine di evitare ogni rischio di conseguenze dannose sui rapporti familiari*».

Il 22 febbraio 2022 il Consiglio d'Europa ha pubblicato la "*Strategia per i diritti dei minori 2022-2027*". È interessante notare che sono rimaste ancora, in diversi Paesi, alcune delle criticità che erano già state riscontrate nel 2010, fra cui: una insufficiente attenzione per l'interesse del minore e le opinioni espresse dai bambini e dai ragazzi prima, durante e dopo i procedimenti giudiziari; una scarsa o inadeguata informazione fornita ai minori circa i procedimenti che li riguardano; tribunali carenti sotto l'aspetto organizzativo, sia con riferimento alla presenza di giudici specializzati in materia di famiglia e minori, sia con riferimento alla dotazione di spazi adeguati ad ospitare minori; una inadeguata formazione dei professionisti legali, soprattutto in merito alla capacità di ascoltare i minori. In considerazione delle inefficienze riscontrate, il Consiglio d'Europa, per realizzare «*una giustizia adeguata ai bisogni di tutti i bambini*», ha indicato alcune possibili azioni, che comprendono: la promozione di programmi di formazione per professionisti e giudici; l'utilizzo di un linguaggio adatto ai minori e la necessità di dare loto tutte le necessarie informazioni per poter partecipare effettivamente al procedimento e comprendere le motivazioni di determinati provvedimenti presi nel loro interesse; lo sviluppo di codici etici o strumenti equivalenti per i professionisti legali e per i media al fine di garantire il rispetto dei diritti dei minori coinvolti nei processi.

Vi è poi un'azione che è particolarmente significativa e che impone un'attenta riflessione. Il Consiglio d'Europa ha infatti messo in rilievo l'importanza che tutti i professionisti coinvolti – intendendo giudici, avvocati, consulenti tecnici, assistenti sociali, forze dell'ordine – curino la propria comunicazione e siano gentili, rispettosi e comprensivi.

Si tratta di un'esigenza che era già stata riscontrata nell'ambito dello studio condotto dall'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA), i cui risultati sono stati raccolti nel documento "*Giustizia a misura di minore: prospettive ed esperienze di minori e*

professionisti", pubblicato nel 2017[25]. Lo studio, che ha riguardato 392 bambini ed adolescenti provenienti da dieci Paesi europei e coinvolti in procedimenti civili, ha rilevato l'esigenza dei minori di essere trattati con gentilezza e rispetto da tutti coloro che operano nell'ambito del processo (p. 2 ss.), nonché di essere ascoltati, di poter esprimere le proprie opinioni e di essere informati.

La "*Strategia UE sui diritti dei minori 2021-2024*", la prima adottata in materia dalla Commissione europea e pubblicata il 24 marzo 2021, si articola in sei aree tematiche e la quarta è intitolata "*Giustizia a misura di minore*". Nel delineare le priorità dell'Unione Europea in questa materia, la Commissione definisce anche le raccomandazioni cui gli Stati membri sono chiamati ad attenersi, ponendo quali obiettivi quelli già tracciati dal Consiglio d'Europa. Più precisamente, dopo aver rilevato che «*talvolta i professionisti mancano della formazione necessaria per interagire con i minori in modo adeguato all'età di questi ultimi*», la Commissione ha indicato l'esigenza di migliorare la formazione degli operatori della giustizia, richiamando anche quanto già previsto per i magistrati nella "*Strategia europea di formazione giudiziaria 2021-2024*".

È stata inoltre ribadita l'importanza di garantire al minore il diritto di esprimere le proprie opinioni nei processi: «*il diritto del minore di essere sentito*» – ha osservato la Commissione – «*non è sempre rispettato*». La Strategia UE insiste poi sulla necessità di evitare la reiterazione ingiustificata delle udienze e di avere sistemi giudiziari più rispettosi dei diritti e delle esigenze specifiche dei minori, nonché sull'opportunità di migliorare la raccolta dei dati relativi ai minori coinvolti in procedimenti giudiziari.

5. Conclusioni

La Cassazione, con l'ordinanza n. 9691/2022 ha messo in evidenza diversi degli aspetti che sono stati oggetto di attenzione del Consiglio d'Europa e della Commissione europea

[25] Il testo è disponibile al seguente link: *https://bit.ly/3xRypa8*. I Paesi coinvolti nella ricerca sono stati: Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Polonia, Regno Unito, Romania e Spagna. L'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, nel corso della ricerca, ha riscontrato una scarsa considerazione del concreto interesse dei minori e la presenza di professionisti sprovvisti di una formazione adeguata a lavorare con i minori (che nella pratica si traduce spesso, ha osservato l'Agenzia, in *episodi di negligenza*, con possibile pregiudizio per la salute psico-fisica dei minori). L'Agenzia, ha dato delle indicazioni utili per superare le criticità riscontrate, fra cui: prevedere degli spazi idonei all'ascolto dei minori; osservare che la durata dei procedimenti e delle udienze sia rispettosa dei diritti dei minori; informare in maniera adeguata i minori in merito ai procedimenti in cui sono coinvolti; stabilire il significato di "*interesse superiore del minore*"; formare i professionisti; favorire un approccio multidisciplinare e la cooperazione di tutti gli operatori coinvolti (giudici, avvocati, consulenti tecnici, assistenti sociali); destinare maggiori investimenti al settore giustizia (risorse umane ed economiche).

nell'elaborazione delle Strategie di intervento per la realizzazione di una giustizia a misura di minore. La Suprema Corte, come si è già avuto modo di precisare, ha infatti richiamato l'importanza dell'ascolto del minore, della formazione dei professionisti, del rispetto per la dignità del minore nell'attuazione dei provvedimenti giudiziari. Anche l'aver ribadito che i provvedimenti riguardanti i minori non possono basarsi su teorie prive di fondamento scientifico si pone in linea, a ben vedere, con le indicazioni europee a tutela dei minori. L'ordinanza impone inoltre una riflessione sulla necessità che tutti gli operatori del settore collaborino con impegno per l'effettiva tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti coinvolti nei procedimenti giudiziari, valutando con attenzione e prudenza ogni aspetto delle diverse vicende, senza la possibilità di "etichettare" persone e situazioni in maniera semplicistica.

È utile ricordare che di recente il Consiglio Nazionale Forense ha pubblicato le "*Raccomandazioni per gli avvocati curatori speciali di minori*"[26] sottolineando l'importanza che gli avvocati che assistono i minori come curatori speciali – ma questo a ben vedere vale per tutti gli avvocati che esercitano la professione in materia di famiglia e minori – osservino il rispetto dei principi generali di cui all'art. 9 del Codice deontologico forense[27], nonché i principi di indipendenza, competenza, correttezza e lealtà, raccomandando in particolare la collaborazione con tutte le parti del processo e dando indicazioni su come procedere all'ascolto del minore.

Come osservato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella premessa alle "*Linee Guida per una giustizia a misura di minore*" del 2010, «*la giustizia dovrebbe essere amica dei minori. Non dovrebbe camminare davanti a loro, perché potrebbero non seguirla. Non dovrebbe camminare dietro di loro, perché i minori non dovrebbero avere la responsabilità di scegliere il cammino. La giustizia dovrebbe camminare al loro fianco ed essere loro amica*».

[26] Il testo è stato pubblicato nel mese di giugno 2022, su proposta della commissione diritto di famiglia e con il contributo delle associazioni specialistiche di riferimento, ed è reperibile al seguente link: *https://bit.ly/3OGJv98.*

[27] Ai sensi dell'art. 9 del Codice deontologico forense, «*1. L'avvocato deve esercitare l'attività professionale con indipendenza, lealtà, correttezza, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza, tenendo conto del rilievo costituzionale e sociale della difesa, rispettando i principi della corretta e leale concorrenza. 2. L'avvocato, anche al di fuori dell'attività professionale, deve osservare i doveri di probità, dignità e decoro, nella salvaguardia della propria reputazione e della immagine della professione forense*».

Abstract

DANIELA BIANCHINI, Riflessioni in tema di alienazione parentale e giustizia a misura di minore. Dalle sentenze della Cassazione alle linee guida europee

L'articolo prende le mosse dalla recente ordinanza della Cassazione n. 9691/2022 – con la quale è stato ribadito che i provvedimenti dei giudici non possono fondarsi su teorie prive di fondamento scientifico, come la Sindrome di Alienazione Parentale (PAS) – per operare una riflessione più ampia sulla giustizia a misura di bambino nei procedimenti civili in materia di famiglia, secondo le indicazioni date dal Consiglio d'Europa (Linee Guida per una giustizia a misura di minore del 2010; Strategia per i diritti dei minori 2022-2027) e dalla Commissione europea (Strategia UE sui diritti dei minori 2021-2024). L'adeguata formazione dei professionisti, il rispetto dell'ascolto del minore, una ragionevole durata dei procedimenti, una comunicazione rispettosa, nonché una scrupolosa valutazione dei fatti e delle osservazioni dei consulenti tecnici da parte dei giudici sono fondamentali per garantire i diritti dei bambini e degli adolescenti coinvolti nei procedimenti giudiziari, secondo i principi della Convenzione ONU del 1989.

Parole chiave: Sindrome di alienazione parentale; giustizia a misura di minore; formazione dei professionisti; ascolto del minore; superiore interesse del minore.

DANIELA BIANCHINI, Reflections on parental alienation and child-friendly justice. From the sentences of the Supreme Court to the European guidelines

The article takes its cue from the recent order of the Supreme Court n. 9691/2022 with which it was confirmed that the decisions of the judges cannot be based on theories without scientific foundation, such as the Syndrome of Parental Alienation (PAS) to make a wider reflection on child-friendly justice in civil family cases, as suggested by the Council of Europe (Guidelines for Child Justice 2010; Strategy for the Rights of the Child 2022-2027) and the European Commission (EU Strategy on the Rights of the Child 2021-2024). Adequate training of professionals, respect for listening to the child, reasonable duration of proceedings, respectful communication, as well as a thorough assessment of the facts and observations of the technical advisors by the judges are fundamental to ensuring the rights of the children and adolescents involved in judicial proceedings, in accordance with the principles of the 1989 UN Convention.

Key words: Parental Alienation Syndrome; child-friendly justice; training of professionals; listening to the child; best interests of the child.

SEZIONE DOCUMENTI

INTRODUZIONE

Il 2 marzo 2022 la Corte costituzionale ha depositato le sentenze con le quali, all'esito dell'udienza del 15 febbraio scorso, ha dichiarato l'inammissibilità del referendum sull'omicidio del consenziente (sentenza n. 50/2022, su cui *https://www.centrostudilivatino.it/comitato-per-il-no-allomicidio-del-consenziente-soddisfazione-per-la-decisione-della-consulta/*) e sulla coltivazione e traffico di droga (sentenza n. 51/2022, su cui *https://www.centrostudilivatino.it/category/droga/*).

Le due pronunce hanno per un verso chiarito l'oggetto effettivo dell'una e dell'altra iniziativa referendaria, che i promotori avevano impropriamente qualificato 'eutanasia legale' e 'cannabis legale', per altro verso illustrato le ragioni impeditive della consultazione popolare, alla luce dell'art. 75 Cost.

2. Per il quesito sull'omicidio del consenziente, premesso essere «*il bene della vita umana del connotato dell'indisponibilità da parte del suo titolare*», la Consulta ha precisato che, all'esito del referendum, «*la norma verrebbe a sancire, all'inverso di quanto attualmente avviene, la piena disponibilità della vita da parte di chiunque sia in grado di prestare un valido consenso alla propria morte, senza alcun riferimento limitativo*», con la conseguenza che «*l'effetto di liceizzazione (...) non risulterebbe affatto circoscritto alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili*». Infatti (…) «*la "liberalizzazione" del fatto prescinderebbe dalle motivazioni che possono indurre a chiedere la propria morte, le quali non dovrebbero risultare necessariamente legate a un corpo prigioniero di uno stato di malattia con particolari caratteristiche, potendo connettersi anche a situazioni di disagio di natura del tutto diversa (affettiva, familiare, sociale, economica e via dicendo), sino al mero* taedium vitae*, ovvero pure a scelte che implichino, comunque sia, l'accettazione della propria morte per mano altrui. Egualmente irrilevanti risulterebbero la qualità del soggetto attivo (il quale potrebbe bene non identificarsi in un esercente la professione sanitaria), le ragioni da cui questo è mosso, le forme di manifestazione del consenso e i mezzi usati per provocare la morte (potendo l'agente servirsi non solo di farmaci che garantiscano una morte indolore, ma anche di armi o mezzi violenti di altro genere). Né può tacersi che tra le ipotesi di liceità rientrerebbe anche il caso del consenso prestato per errore spontaneo e non indotto da suggestione*».

La Corte ha confutato anche la tesi «*che l'iniziativa referendaria (...) sia destinata, nell'idea dei promotori, a fungere da volano per il varo di una legge che riempia i vuoti lasciati dal referendum*», poiché «*la domanda abrogativa, che va valutata nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti, per esaminare, tra l'altro, se essa abbia per avventura un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione (sentenza n. 17 del 1997)*». E ha concluso che «*quando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima*».

3. Per il quesito sulla droga il primo ostacolo è costituito, nel confronto con l'art. 75 Cost., dal «*quadro degli obblighi internazionali rilevanti in questa materia (...) definito dalla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e dal relativo Protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati e resi esecutivi in Italia (...); dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope di Vienna del 21 febbraio 1971 (...); dalla Convenzione delle Nazioni Unite, adottata a Vienna il 20 dicembre 1988, contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope (...)*», oltre che dalla «*decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, la quale, nel dettare norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, ha indicato anche la coltivazione della cannabis tra le condotte per le quali i singoli Stati devono applicare sanzioni penali", e infine dalla "direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017 ha modificato la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, al fine di includere nuove sostanze psicoattive nella definizione di stupefacenti*».

La Consulta ha sottolineato che il quesito «*per un verso produrrebbe un risultato ben più esteso (rispetto alla sola cannabis), riguardando direttamente ogni coltivazione delle piante per estrarre sostanze stupefacenti cosiddette "pesanti" (papavero sonnifero e foglie di coca) e indirettamente anche la coltivazione, agricola o domestica che sia, della pianta di canapa; risultato complessivo precluso dai vincoli sovranazionali sopra richiamati che non consentono l'ammissibilità di un referendum di questa portata. Per altro verso, questo apparente risultato più ampio sarebbe in realtà vano e illusorio,*

perché rimarrebbe in ogni caso immutata la rilevanza penale, prevista dall'art. 28 t.u. stupefacenti, non oggetto della richiesta referendaria, per ogni coltivazione non autorizzata di piante di cui all'art. 26, tra cui proprio la canapa indiana».

L'effetto sarebbe stato una «*proposta referendaria (...) fuorviante per il corpo elettorale, che diversamente da quanto proclamato dal Comitato promotore non sarebbe, in realtà, affatto chiamato a esprimersi sull'alternativa, di portata ridotta, se depenalizzare, o no, la coltivazione della canapa in forma domestica "rudimentale", bensì si troverebbe di fronte all'alternativa, sopra indicata, ad un tempo ben più ampia (in quanto comprensiva della depenalizzazione anche della coltivazione del papavero sonnifero e delle foglie di coca), quanto illusoria (rimanendo, in realtà, la rilevanza penale di tutte tali condotte); e ciò ridonda in irrimediabile difetto di chiarezza e univocità del quesito*».

4. Se si pongono a confronto le motivazioni della Corte costituzionale con quelle contenute nelle memorie presentate dagli avv. Mario Esposito, Carmelo Domenico Leotta, Mauro Paladini, Domenico Menorello e Angelo Salvi per il Comitato per il no all'omicidio del consenziente, e dagli avv. Mauro Ronco, Domenico Menorello, Mario Esposito e Francesco Cavallo per il Comitato per il no alla droga legale – quasi tutti aderenti al Centro Studi Rosario Livatino (il prof. Ronco ne è il presidente) –, si può constatare come le prime abbiano ampiamente ripreso le seconde. Gli avv. Esposito e Leotta, Menorello e Ronco le hanno anche illustrate nella discussione orale.

Ecco, a seguire, le due memorie.

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

MEMORIA DI COSTITUZIONE

PER L'INTERVENTO *AD OPPONENDUM*

per l'udienza in camera di consiglio del 15 febbraio 2022

del **COMITATO PER IL NO ALL'OMICIDIO DEL CONSENZIENTE**, costituito con atto ai rogiti del notaio Francesco Belletti in Roma rep. n. 10992 raccolta n. 7659 del 21 dicembre 2021, con sede in Roma, viale Parioli, n. 40, Codice Fiscale 96514730587, in persona della presidente *pro tempore*, Prof.ssa Assunta Morresi, anche detta Assuntina, nata a Macerata (MC) il 23 giugno 1963, codice fiscale MRRSNT63H63E783C, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Mario Esposito del Foro di Roma (SPSMRA71C01D612, fax 06.39038504, pec: marioesposito@ordineavvocatiroma.org), dall'Avv. Prof. Avv. Mauro Paladini, del Foro di Piacenza (C.F. PLDMRA67B03E506Y, fax 0523-317496, pec: paladini.mauro@ordineavvocatipc.it), dall'avv. Domenico Menorello, del Foro di Padova (C.F.: MNRDNC 67L28G224D, fax 049.8789840, pec: domenico.menorello@ordineavvocatipadova.it), dal Prof. Avv. Carmelo Domenico Leotta, del Foro di Torino (C.F. LTTCML80P29L219V, fax 011.532661, pec carmelodomenicoleotta@pec.ordineavvocatitorino.it), dall'Avv. Angelo Salvi, del Foro di Roma (C.F. SLVNGL78L10H501T, fax 06.3728244, pec angelosalvi@ordineavvocatiroma.org)

elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Angelo Salvi, in Roma, viale di Villa Massimo, 21;

nel giudizio n. 179 del ruolo delle richieste referendarie

istaurato a seguito dell'iniziativa di referendum *ex* art. 75 Cost. di cui al verbale della Cancelleria della Corte di cassazione del 20 aprile 2021, annunciata in G.U., Serie Generale, n. 95 del 21 aprile 2021 (n. 21A02408), rispetto alla quale l'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte Suprema di cassazione ha accertato la presenza dei requisiti formali dell'art. 32, comma 2, della L. n. 352 del 1970 con ordinanza del 15 dicembre 2021, depositata in Cancelleria il giorno successivo,

per la dichiarazione di inammissibilità

del medesimo richiesto referendum abrogativo (G.U. del 21 aprile 2021 n. 95): «*Volete voi che sia abrogato l'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente) approvato con R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398, comma 1 limitatamente alle seguenti parole "la reclusione da sei a quindici anni."; comma 2 integralmente; comma 3 limitatamente alle seguenti parole "Si applicano"?*»

* * *

INTERVENTO *AD OPPONENDUM* DEL "COMITATO PER IL NO ALL'OMICIDIO DEL CONSENZIENTE"
PRESIEDUTO DALLA PROF.SSA ASSUNTA MORRESI

-

Compare e si costituisce l'interveniente COMITATO PER IL NO ALL'OMICIDIO DEL CONSENZIENTE, rappresentato dalla presidente, prof.ssa Assunta Morresi, a mezzo dei sottoscritti legali, giusta delibera di autorizzazione del Consiglio esecutivo dello stesso del 2 febbraio 2022, che si allega, al fine di opporsi all'ammissione del referendum abrogativo sopra indicato, a mezzo del deposito della presente memoria *ex* art. 33, comma 3, L. n. 352 del 1970, con la richiesta di **essere ascoltati nella calendarizzata camera di consiglio del 15 febbraio 2022**.

Giova, in via preliminare, brevemente rappresentare gli antefatti fattuali e procedimentali che originano la fattispecie condotta all'attenzione dell'Ecc.ma Corte costituzionale. Pertanto,

SI PREMETTE

- In G.U. del 21 aprile 2021 n. 95 (serie generale) era pubblicato annuncio di richiesta di referendum come sopra riportato, avente ad oggetto parti dell'art. 579 c.p.;
- all'esito del giudizio di cui all'art. 32, comma 2, L. n. 352 del 1970, l'Ufficio Centrale per il referendum della Corte di cassazione verificava 543.213 sottoscrizioni cartacee e digitali valide;

- lo stesso Ufficio il 3 dicembre 2021 proponeva la seguente denominazione del quesito: *Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)*;
- i promotori con memoria depositata il 10 dicembre 2021 svolgevano osservazioni sulla denominazione del quesito, «*proponendo* – come recita ord. Ufficio Centrale per il referendum 15 dicembre 2021 – "*per rendere chiaro agli elettori quale principio giuridico l'abrogazione parziale" dell'articolo 579 codice penale voglia "introdurre, ovvero quello della disponibilità della propria vita in presenza di un consenso valido, libero e informato, capovolgendo il principio precedentemente in vigore quale emerge dalla Relazione del codice penale" (anche argomentando da una ravvisata apertura di "un varco all'autodeterminazione e alla disponibilità della vita" con la sentenza della Corte costituzionale numero 242 in tema di aiuto al suicidio), la seguente integrazione della denominazione proposta: "Abrogazione parziale dell'articolo 579 del codice penale (omicidio del consenziente) - Disponibilità della propria vita mediante consenso libero consapevole e informato*»;
- L'Ufficio centrale, con ordinanza del 15 dicembre 2021, dichiarava conforme a legge la richiesta di referendum;
- La stessa ordinanza, ai fini della denominazione, non accoglieva, tuttavia, la proposta di integrazione avanzata dai proponenti; infatti, la menzione nella denominazione, richiesta dai proponenti, del principio di disponibilità della vita mediante un atto di libero consenso informato «*non appare favorire* – si legge in ordinanza – *il suddetto necessario chiarimento (che, per essere tale, esigere di essere neutrale), ma contiene l'indicazione di un bilanciamento fra diritti di pari dignità costituzionale, il quale, diversamente da quanto affermato dai promotori, non trova fondamento nella sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale, né è rispettoso dei limiti di un quesito di natura abrogativa, spingendosi piuttosto sul terreno di scelte eventualmente spettanti agli organi istituzionalmente competenti all'adozione di una disciplina organica della materia*». La denominazione definitiva del quesito era, pertanto: «*Abrogazione parziale dell'articolo 579 del codice penale (omicidio del consenziente)*»;
- All'esito dell'eventuale abrogazione parziale, l'art. 579 c.p. risulterebbe così formulato:

- «*Chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui, è punito con ~~la reclusione da sei a quindici anni.~~*

- ~~*Non si applicano le aggravanti indicate nell'articolo 61.*~~

- ~~*Si applicano*~~ *le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso:*

- *1. contro una persona minore degli anni diciotto;*

- *2. contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcooliche o stupefacenti;*

- *3. contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno*».

SI ESPONE

I.

Inammissibilità della richiesta referendaria, stante la qualificazione della norma incriminatrice oggi prevista dall'art. 579, comma 1, c.p., come *disposizione a contenuto costituzionalmente vincolato* o, in subordine, come *disposizione costituzionalmente necessaria*

Non sembra inutile premettere che il suicidio materialmente consiste in un "automicidio", cioè nella soppressione di una persona umana per volontà e per condotta esecutiva di essa medesima nel compimento dell'atto letale, per modo che, nella coincidenza dell'autore con la vittima del fatto omicidiario, non può farsi luogo a pena, rivelandosi pertanto inutile una specifica figura di reato. Nondimeno l'ordinamento manifesta un giudizio di disvalore sulla condotta e sull'evento che integrano il suicidio, laddove, nell'art. 580 c.p., prevede e punisce il fatto di chi istiga o in qualunque modo agevola il proposito suicidario, salvi i temperamenti che ora rivengono dalla nota pronuncia della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e dall'eventuale legge che dovesse intervenire in seguito alle raccomandazioni in essa contenute.

Diverso invece è il fatto previsto dall'art. 579 c.p., che contempla l'ipotesi in cui una persona, non volendo/potendo togliersi la vita di propria mano, cioè non volendosi/potendosi suicidare, commette ad altri l'incarico di ucciderlo, cioè di commettere un omicidio in senso proprio e tecnico. La tutela penale predisposta dall'art. 579, attuale comma 1, c.p., che prevede e punisce l'omicidio del consenziente, commesso

dalla persona cioè che toglie la vita ad altri che ne solleciti o ne accetti l'azione, è da ritenersi **costituzionalmente** vincolata in quanto espressione del principio per cui nessuno può disporre della vita altrui, né della propria se non, in tal caso, per diretta esecuzione della condotta soppressiva, senza alcuna *relatio ad alteros*.

in via subordinata, si osserva che una disposizione penale in materia, la quale, graduando la responsabilità dell'autore del fatto dell'omicidio del consenziente, operi un bilanciamento tra il bene della vita e l'autodeterminazione individuale è, comunque, **costituzionalmente necessaria** e, come tale, non può essere meramente espunta dall'ordinamento, così determinando un insanabile vuoto normativo.

In entrambi i casi, sia che la norma oggetto del quesito venga qualificata come disposizione costituzionalmente vincolata, sia che, in alternativa, la si qualifichi come norma a contenuto costituzionalmente necessario, la **richiesta referendaria è inammissibile** per le ragioni di seguito indicate.

Fin dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte costituzionale ha ritenuto che «*esistono in effetti valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.*». Sulla base di questa premessa, come è noto, la Corte individuava quattro distinte ipotesi di inammissibilità: 1) l'eterogeneità dei quesiti referendari, da cui derivi la carenza di una «*matrice razionalmente unitaria*» inconciliabile con la natura del referendum di «*strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare*»; 2) l'incidenza del quesito in tutto o in parte sulla Costituzione, su leggi di revisione costituzionale o su altre leggi costituzionali contemplate dall'art. 138 Cost. o su atti legislativi dotati di «*una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)*»; 3) l'incidenza del quesito su «*disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)*»; 4) l'incidenza del quesito su «*disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 Cost., che la preclusione debba intendersi sottintesa*» (*Considerato in diritto*, n. 3).

La giurisprudenza costituzionale ha nel tempo chiarito i criteri che consentono di qualificare le norme oggetto delle proposte referendarie come *disposizioni a contenuto*

costituzionalmente vincolato. Anzitutto, fin dalla sentenza n. 24 del 1981, avente ad oggetto la proposta referendaria sull'art. 42, comma 3, r.d. 18 giugno 1931, n. 778 (t.u.l.p.s.) e successive modificazioni, la Corte ha distinto chiaramente tra l'ipotesi di prospettata illegittimità costituzionale della normativa di risulta e l'ipotesi di inammissibilità del quesito referendario, dovendosi, ai fini del giudizio di ammissibilità del quesito, valutare non se la normativa risultante sia eventualmente incostituzionale, ma se la disposizione in sé, oggetto della proposta referendaria, rientri o meno nella categoria delle disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato. La natura di disposizione a contenuto costituzionalmente vincolato deve, ad es., essere esclusa, ancora secondo la sentenza n. 24 del 1981, se un bene, pur di rilevanza costituzionale, può essere tutelato con altro mezzo (rispetto a quello offerto dalla fonte di cui è chiesta l'abrogazione) apprestato dall'ordinamento. In senso analogo si sono espresse anche le sentenze n. 26 del 1981 e n. 26 del 1987. Più di recente, la sentenza n. 45 del 2005 (relativa all'ammissibilità del referendum sulla legge n. 40 del 2004) ha confermato che il giudizio di ammissibilità non ha ad oggetto la legittimità costituzionale né delle disposizioni oggetto della richiesta né della disciplina derivante dall'effetto abrogativo del referendum.

Ciò detto preliminarmente, un contributo fondamentale in materia si deve alla sentenza n. 35 del 1997, relativa ad una richiesta referendaria avente ad oggetto numerose disposizioni della legge n. 194 del 1978. In tale occasione, la Corte, dichiarando la proposta inammissibile, affermava che nel novero delle leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato rientrano le leggi «*la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione*». Veniva così meglio esplicitato il canone della c.d. ***tutela minima necessaria*** (*Considerato in diritto*, n. 2), già invocato nella sentenza n. 26 del 1981.

Nella giurisprudenza costituzionale, si rinviene, invero, un approccio non sempre omogeneo nel definire le *disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato* in rapporto alle *disposizioni costituzionalmente necessarie*. Secondo un primo approccio, fatto proprio, ad es., dalla sentenza n. 27 del 1987, rientrano nel novero delle leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato due distinte ipotesi: «*anzitutto, le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di*

quest'ultima (cfr. sentenze n. 26/1981 e 16/1978); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum, priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale "la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25/1981)"» (*Considerato in diritto*, n. 2). La sentenza n. 27 del 1987 riteneva, pertanto, che anche le disposizioni a contenuto costituzionalmente necessario possano essere comprese nel novero delle fonti «*il cui nucleo normativo* – per usare le parole della sentenza n. 16 del 1978, da cui la decisione del 1987 prende le mosse – *non possa venire alterato o privato di efficacia senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)*».

Altre decisioni distinguono, invece, più nettamente su di un piano definitorio tra disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato e disposizioni costituzionalmente necessarie. Così, ad es., la sentenza n. 49 del 2000 ha dichiarato inammissibile la proposta referendaria avente ad oggetto la legge n. 877 del 1973 (con l'esclusione degli artt. 1 e 2, comma 1), in materia di disciplina del lavoro a domicilio. Le disposizioni costituzionalmente necessarie, secondo tale precedente, sono una categoria autonoma da quella delle disposizioni a contenuto vincolato perché (le prime) si riferiscono al godimento di diritti di matrice costituzionale, la cui tutela è doverosa, ma attuabile con modalità rimesse alla discrezionalità del legislatore. La sentenza n. 49 del 2000 precisa che le leggi ordinarie che tutelano diritti di matrice costituzionale, «*pur essendo costituzionalmente necessarie, non sono a contenuto vincolato. Esse, in quanto dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento*» (*Considerato in diritto*, n. 3). Lo stesso giorno la Corte emetteva la sentenza n. 42 del 2000 con cui dichiarava non ammissibile la proposta referendaria avente ad oggetto il D.Lgs. del capo provvisorio dello Stato n. 804 del 1947 in materia di istituti di patronato e di assistenza sociale. La Corte, in tale occasione, rinveniva nell'art. 38 Cost. la fonte da cui discende il carattere necessario dell'esistenza di tali istituti per la tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori, imponendo la Costituzione «*che vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni*

previdenziali – sostanziali e strumentali», pur lasciando gli aspetti organizzativi, finanziari e funzionali della materia alla discrezionalità del legislatore (*Considerato in diritto*, n. 3.2 e 3.3).

Una pregevole sintesi definitoria si deve, infine, alla sentenza n. 45 del 2005, che ha dichiarato inammissibile la proposta referendaria avente ad oggetto l'intera legge n. 40 del 2004. Con tale arresto si precisava che «*il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista*» (*Considerato in diritto*, n. 5). Nel senso della inammissibilità dei referendum aventi ad oggetto sia leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, sia leggi costituzionalmente necessarie deve richiamarsi anche la sentenza n. 25 del 2004.

Parimenti rilevante in tal senso anche le pronunzie che hanno fatto riferimento al medesimo parametro di "necessarietà" per ammettere invece la consultazione referendaria: in tal senso dispone la sentenza n. 28 del 2017 relativa al referendum sugli artt. 48, 49, 50, D.Lgs. n. 81 del 2015, in materia di disciplina organica dei contratti di lavoro (c.d. sentenza sui "voucher").

Il concetto di disposizione costituzionalmente necessaria è stato ripetutamente utilizzato dalla Corte sui giudizi di ammissibilità dei referendum aventi ad oggetto leggi elettorali. Pur trattandosi in tali casi di fonti atte a garantire una procedura in vista del funzionamento di un organo, è di interesse segnalare anche nell'odierno giudizio il richiamo compiuto al criterio della *autoapplicabilità* della disciplina di risulta (così, da ultimo, sentenza n. 10 del 2020, che riprende le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008): il quadro normativo risultante all'esito deve essere immediatamente applicabile, in modo da garantire il funzionamento dell'organo. Il canone dell'autoapplicabilità, utilizzato con riferimento alle procedure (ad es. elettorali) che consentono il "funzionamento" del sistema democratico, vengono *a fortiori* in rilievo per quanto attiene alle norme che disciplinano o presidiano il godimento di diritti fondamentali e, a maggior ragione, i presupposti, regolandone l'esercizio, le condizioni e i limiti.

Nella giurisprudenza costituzionale sono state qualificate, infine, come disposizioni a contenuto vincolato: le norme previste dalla legge istitutiva del Ministero della sanità (L. n. 296 del 1958) e nella successiva fonte di riordinamento (D.Lgs. n. 266 del 1993) che disciplinano le funzioni attribuite allo Stato in materia sanitaria (sentenza n. 17 del 1997);

le norme che disciplinano la funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale (sentenza n. 18 del 1997)[1]; la norma di cui all'art. 4, comma 2, d.P.R. n. 616 del 1977 che impone l'obbligo per le regioni della previa intesa con il Governo per lo svolgimento all'estero di attività promozionali su materie di competenza regionale (sentenza n. 19 del 1997); le norme che prevedono l'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento statale nelle materie trasferite o delegate alle regioni per quanto riguarda i rapporti con la C.E.E. (sentenza n. 20 del 1997)[2]; la norma di cui all'art. 4, comma 3, d.P.R. n. 616 del 1977 che prevede, nelle funzioni amministrative statali delegate alle regioni, il potere di del Governo di impartire direttive vincolanti per le regioni (sentenza n. 24 del 1997).

* * *

Inquadrata nei termini fin qui esposti la definizione delle disposizioni a contenuto vincolato e di quelle costituzionalmente necessarie, e ribadito come, per la giurisprudenza costituzionale, siano entrambe sottratte al referendum abrogativo, è da ritenersi che la previsione incriminatrice, oggetto della pendente richiesta referendaria, che punisce l'omicidio della persona consenziente anche quando la vittima sia soggetto maggiore di età e capace di manifestare una volontà valida ed efficace – oggi prevista dall'art. 579, comma 1, c.p. – sia **disposizione a contenuto costituzionalmente vincolato**. In ogni caso, anche a voler escludere tale qualificazione, la stessa è qualificabile come disposizione **costituzionalmente necessaria** per le ragioni che saranno *infra* indicate. Che si aderisca all'una o all'altra qualificazione, la norma oggi dettata dall'art. 579, comma 1, c.p. **non può**, comunque, **essere soggetta a referendum abrogativo**.

A ben vedere la norma in questione, presidiando con la pena il principio di indisponibilità e di inviolabilità della vita umana, rientra, a tutti gli effetti, nella definizione di **norma a contenuto costituzionalmente vincolato** che si evince dal diritto vivente.

---

[1] La richiesta referendaria su cui si è espressa la sentenza n. 18 del 1997 aveva ad oggetto: l'art. 3, L. n. 382 del 1975; l'art. 4, comma 1, d.P.R. n. 616 del 1977; l'art. 2, comma 3, lett. d), e l'art. 13, comma 1, lett. e), L. n. 400 del 1988; l'art. 1, comma 1, lett. hh), L. n. 13 del 1991.

[2] La richiesta referendaria su cui si è espressa la sentenza n. 20 del 1997 aveva ad oggetto: l'art. 4, comma 1, (in parte) e l'art. 6, d.P.R. n. 616 del 1977; gli artt. 9 e 11, L. n. 86 del 1989.

In via preliminare si osservi che la qualifica di disposizione costituzionalmente vincolata può essere attribuita anche ad una **norma incriminatrice**; in tal senso ha, infatti, proceduto la Corte con la sentenza n. 16 del 1978 con riferimento alle incriminazioni dei reati militari di mancanza alla chiamata alle armi e di diserzione (cfr. *Considerato in diritto*, n. 6). Se la qualificazione di disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato è stata riconosciuta a norme incriminatrici a tutela di beni strettamente pubblicistici (la fedeltà del cittadino allo Stato e il servizio reso dal cittadino a difesa dello Stato), è doveroso affermare che, alla luce di una visione personalistica dell'ordinamento penale, la medesima qualificazione può senz'altro essere riconosciuta alla norma oggi dettata dall'art. 579, comma 1, c.p., posta a tutela della vita.

Chiarito ciò, è corretto affermare, mutuando i princìpi espressi dalla sentenza n. 35 del 1997, che l'art. 579 cod. pen., introducendo una norma penale di favore rispetto all'ipotesi generale di omicidio volontario (art. 575 cod. pen.), assicura una **tutela minima** irrinunciabile a un bene di rilevanza costituzionale, da individuarsi nel *bene della vita* di chi intenda dismetterlo, consentendo che altri lo distrugga, anche quando il titolare sia maggiore di età e non sia affetto da infermità di mente o da deficienza psichica e nei casi in cui il suo consenso non sia stato carpito con violenza, minaccia, suggestione o inganno, vale a dire, fuori da quelle ipotesi contemplate dall'art. 579, attuale comma 3, c.p.

La meritevolezza di tutela penale di tale bene è stata ancora di recente ribadita da questa Ecc.ma Corte con la sentenza n. 242 del 2019, che ha dichiarato la parziale illegittimità per violazione degli art. 2, 13, 32, comma 2, Cost., dell'art. 580 cod. pen., nei termini di cui al dispositivo. La meritevolezza e l'irrinunciabilità della tutela del bene vita, spiega la decisione del 2019, persiste pur dinnanzi alla volontà di segno contrario del suo titolare. La Corte, riprendendo l'ord. n. 207 del 2018, spiega, infatti, che «*dall'art. 2 Cost.* – non diversamente che dall'art. 2 CEDU – *discende* il *dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire*».

D'altronde, in tema di diritto alla vita da tempo appare irrefutabile la giurisprudenza della Corte Costituzionale che, anche alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, aveva inscritto il diritto alla vita fra i diritti inviolabili dell'uomo ai

sensi dell'art. 2 della Carta Costituzionale (sentenze n. 54 del 1979 e n. 223 del 1996), ovvero fra quei diritti che «*occupano nell'ordinamento una posizione, per così dire, privilegiata in quanto appartengono – per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 – all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*» (sentenza n. 35 del 1997), che «***impongono una garanzia assoluta***» (sentenza n. 223 del 1996).

Vi è di più. La sentenza della Consulta n. 218 del 1994 stabiliva che il diritto a essere oggetto di tale "garanzia assoluta" «*impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possono appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto*» alla vita sancito come valore supremo (sentenze n. 432 del 2005, n. 233 del 2003, n. 252 del 2001, n. 509 del 2000, n. 309 del 1999, n. 267 del 1998).

Nella giurisprudenza della Corte EDU, si afferma, in termini aderenti, che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non deriva il diritto di rinunciare a vivere, cioè il diritto a morire (sentenza 29 aprile 2002, Pretty c. Regno Unito). Ne discende che la condotta di aiuto al suicidio, oggetto di sindacato in quella sede, meriti, fuori dai casi in cui sussistono le condizioni indicate nel dispositivo, di essere punita; una diversa soluzione neppure può discendere, per la sentenza n. 242, dall'autodeterminazione individuale riferita al bene della vita. La *ratio* dell'art. 580 cod. pen. è, infatti, quella di tutelare la vita soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, «*che l'ordinamento penale intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile, come quella del suicidio. Essa assolve allo scopo, di* ***perdurante attualità****, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere*» (così già Corte cost., ord. n. 207/2018).

Una volta ricostruita la *ratio* di tutela su cui si fonda l'incriminazione prevista dall'art. 580 cod. pen. (istigazione e aiuto al suicidio), e ribadita, secondo quanto si legge nella sentenza del 2019, la sua «*perdurante attualità*», conviene segnalare e rimarcare che Codesta Ecc.ma Corte ha stabilito precisi requisiti oggettivi, soggettivi e modali in presenza dei quali soltanto l'aiuto al suicidio va esente da pena, purché questo non vada oltre la fornitura di un farmaco letale da parte di soggetto legittimato al paziente, affinché se lo inoculi o lo assuma, poiché se a tanto provveda un terzo, foss'anche un medico, questi commetterebbe omicidio del consenziente.

Risulta dunque evidente che la Corte ha voluto mantenere ferma la distinzione tra suicidio e aiuto al suicidio, da una parte, e omicidio del consenziente, dall'altra parte.

Tale ultima ipotesi criminosa, infatti, è bensì limitrofa – perché sempre offensiva del bene della vita – ma di maggiore gravità rispetto all'aiuto al suicidio. Nell'omicidio del consenziente, infatti, il soggetto attivo del reato non presta solo una collaborazione a determinare la morte di un'altra persona, come accade nell'aiuto al suicidio, ma sopprime una persona con il consenso della stessa. Della maggior gravità dell'omicidio del consenziente rispetto (all'istigazione e) all'aiuto al suicidio (quando non prestato in presenza degli elementi individuati dalla Corte nella cit. sent. n. 242/2019) si rintraccia un chiaro indice dal confronto delle pene: l'art. 579 c.p. prevede, infatti, una pena più severa (reclusione da sei a quindici anni) di quella comminata dall'art. 580 c.p. (reclusione da cinque a dodici anni).

Alla luce dei princìpi di diritto saldamente fissati nella sentenza n. 242 nonché alla precedente giurisprudenza costituzionale e tenuto conto del rapporto tra le fattispecie di cui all'art. 580 e di cui all'art. 579 c.p., l'abrogazione parziale di quest'ultimo articolo che, almeno secondo le intenzioni dei proponenti, è volta a rendere non punibile l'omicidio del consenziente fuori dai casi dell'attuale comma 3, si rivela assolutamente incompatibile con il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo, per adempiere il quale, se è «*di perdurante attualità*» la tutela penale accordata dall'art. 580 c.p. (fuori dai casi indicati nel dispositivo della sentenza n. 242), *a fortiori* lo è quella accordata contro i più gravi fatti oggi puniti previsti dall'art. 579, comma 1, c.p.

Né può ritenersi che il presidio penalistico del bene vita sia facoltativo e che lo standard di tutela minima possa essere garantito da strumenti di natura non penale. A ben vedere, la previsione di una norma penale a tutela della vita è irrinunciabile, considerato che il **diritto alla vita**, secondo la stessa Corte costituzionale, è – come si è visto – il **primo dei diritti inviolabili** (cfr., sentenza n. 223 del 1996, *Considerato in diritto*, n. 4, cit.). Se, dunque, non fosse meritevole di tutela penale il bene vita, nessun altro diritto individuale meriterebbe più tale forma di tutela.

Non basta: l'abrogazione dell'art. 579 c.p. nei termini di cui alla proposta non comporterebbe, a ben vedere, solo la rinuncia da parte dell'ordinamento italiano – effetto, questo, già in sé gravissimo – al principio di indisponibilità del bene della vita da parte del suo titolare. Porterebbe a un rovesciamento dalle fondamenta dell'assetto

costituzionale dell'ordinamento giuridico che **pone al suo centro la persona** (prima ancora dei suoi diritti) come **bene in sé**. Il principio di indisponibilità della vita umana non è, infatti, come erroneamente talvolta si è detto, la catena con cui legare il prigioniero di una vita non più sopportabile né la fonte di un dovere di vivere, ma è lo strumento con cui l'ordinamento giuridico, con i mezzi di cui dispone, cioè attraverso le norme giuridiche, riconosce il valore inestinguibile di ogni vita umana, a prescindere dalle sue condizioni e dalle sue qualità. Qualificare un diritto (quello alla vita e ad altri beni e *status*) come indisponibile significa, cioè, riconoscere che, nell'ambito dell'ordinamento giuridico, esistono prerogative soggettive che spettano alla persona in quanto tale e di cui nessuno può essere privato né privarsi da sé. Significa **proteggere la persona** anche quando questa, per le ragioni più svariate, non è consapevole del valore di un proprio diritto fondamentale e del legame indissolubile tra quel diritto e la propria dignità. È per questo che qualificare certi diritti come diritti indisponibili significa – per riprendere il concetto espresso dalla sentenza n. 242 del 2019 – prendersi cura delle persone deboli e vulnerabili perché sono queste, magari sotto la pressione di chi è più forte per ragioni culturali, anagrafiche, di salute o economiche, che rinunciano più facilmente ad un proprio diritto in vista di un presunto beneficio immediato.

Sul piano strettamente penalistico, poi, rinunciare al principio di indisponibilità della vita porterebbe anche ad uno svuotamento della *ratio* di tutela che a tale bene viene offerto dalla stessa norma che punisce l'omicidio volontario (art. 575 c.p.) che è la norma che, per antonomasia, lo presidia. Se, infatti, la vita, primo tra tutti i diritti, divenisse bene disponibile – come *apertis verbis* richiedono i proponenti – quale risulterebbe essere il bene protetto dall'art. 575 c.p.? A rigore non si potrebbe più identificare tale bene nella vita umana, ma solo più nella volontà soggettiva di vivere del suo titolare.

Da quanto sin qui esposto, discende che l'art. 579, comma 1, c.p. rappresenta una concretizzazione normativa del principio di indisponibilità e di inviolabilità della vita umana e di protezione e tutela della persona umana, quale fulcro dell'intero sistema di reciproca implicazione costituzionale tra riconoscimento dei diritti dell'uomo e imposizione di doveri di solidarietà. Esso ha, dunque, **contenuto costituzionalmente vincolato** e rientra a pieno titolo, e probabilmente più di ogni altra, nella definizione offerta dalla sentenza n. 16 del 1978, quale disposizione «… *il cui nucleo normativo non*

possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa».

Il quesito referendario oggi all'attenzione della Ecc.ma Corte costituzionale è, dunque, inammissibile e si chiede che tale sia dichiarato dall'organo preposto alla custodia della Costituzione.

* * *

Ove, tuttavia, si dovesse ritenere che l'art. 579, comma 1, c.p. non appartenga alla categoria delle disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato, esso sarebbe comunque sottratto alla consultazione referendaria in quanto norma *costituzionalmente necessaria*.

La giurisprudenza costituzionale, come già si è detto, definisce tali le disposizioni che, «*… in quanto dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento*» (sentenza n. 49 del 2000, *Considerato in diritto*, n. 3). In tali casi, come chiarito dalla stessa Corte, una eventuale proposta referendaria che investa tale disciplina è inammissibile dal momento che «*il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista*» (sentenza n. 45 del 2005).

Come si evince dalla stessa sentenza n. 45 del 2005, meritano la qualificazione di norme costituzionalmente necessarie le fonti che operano un **bilanciamento tra diritti fondamentali** di chiara matrice costituzionale.

Ciò detto, si osservi come sia proprio questa la funzione dell'attuale art. 579, comma 1, c.p., il quale, nel vigente ordinamento, opera un bilanciamento tra vita umana (art. 2 Cost.) e autodeterminazione individuale (artt. 2, 13, 32, comma 2, Cost.), modulando la risposta sanzionatoria in capo all'autore del fatto omicidiario. L'attenzione che il legislatore riserva agli effetti di un atto di volontà anticonservativa del titolare del bene offeso è, peraltro, oltremodo significativa come si coglie osservando che, nella struttura

del fatto tipizzato dall'art. 579 c.p., il "consenso" della vittima non implica necessariamente una sua "richiesta" di morte, come invece prevede, ad es., il codice penale tedesco (§ 216 StGB).

L'art. 579 c.p., così come il successivo art. 580 c.p., non è, pertanto, espressione granitica e monolitica del principio di indisponibilità della vita umana – principio, peraltro, come sopra si è cercato di dire, irrinunciabile in un ordinamento che sia improntato alla tutela della persona e al riconoscimento della dignità della vita di ciascuno – ma realizza, piuttosto, una ponderazione tra vita, autodeterminazione e conseguente colpevolezza dell'autore del fatto. All'esito di tale bilanciamento, l'articolo in parola introduce un'autonoma fattispecie incriminatrice di favore, speciale rispetto alla previsione incriminatrice generale (art. 575 c.p.), sotto la quale, in assenza dell'art. 579 c.p., il fatto dell'omicidio del consenziente sarebbe punito (art. 15 c.p.)[3]. Di tale bilanciamento il legislatore storico era ben consapevole; si legge, infatti, nella Relazione ministeriale del Progetto del Codice Rocco: "*il principio di indisponibilità del bene della vita non può far disconoscere l'influenza, veramente notevole, che il consenso della vittima esercita nell'apprezzamento del dolo in genere e della personalità del colpevole*"[4].

Alla luce di quanto si è detto – anche a voler ritenere: che l'art. 579, attuale comma 1, c.p. non detti una disposizione costituzionalmente vincolata; che, dunque, l'attuale bilanciamento compiuto dalla norma vigente non sia l'unico possibile; ancora, che tale bilanciamento sia oggi inadeguato e meriti di essere modificato – è fuor di dubbio che l'art. 579, attuale comma 1, c.p., operando un bilanciamento necessario e irrinunciabile tra vita e autodeterminazione, detti una norma (quale che sia la scelta del legislatore storico) **costituzionalmente necessaria**.

L'abrogazione dell'articolo in questione nei termini proposti dei proponenti comporterebbe invece la rinuncia a qualsivoglia bilanciamento, rendendo privo di sanzione penale **qualsiasi comportamento omicidario** della persona consenziente,

---

[3] Il trattamento di favore rispetto alla disciplina ordinaria (art. 575 c.p.) è confermato dalla previsione dell'art. 579, attuale comma 2, c.p., che esclude l'applicabilità delle circostanze aggravanti comuni dell'art. 61 c.p. Neppure possono applicarsi le aggravanti degli art. 576 e 577 c.p. dettate per l'omicidio volontario, trattandosi di circostanze speciali riferite al delitto punito dall'art. 575 c.p.). L'art. 579, attuale comma 3, c.p. – l'unica disposizione non coinvolta dalla proposta referendaria – prevede, infine, che torni ad applicarsi l'art. 575 c.p. quando l'omicidio del consenziente è commesso nei confronti di soggetti il consenso non è liberamente prestato, ovvero è prestato da persona cui l'ordinamento non riconosce una maturità intellettiva/volitiva tale da poter manifestare una volontà efficace.

[4] Relazione ministeriale del Progetto del cod. pen., III, 373.

commesso, fuori dai casi dell'attuale comma 3, da *chiunque*, in *qualunque circostanza*, con *qualsiasi modalità*, a fronte di un *consenso* – si osservi, neppure necessariamente di una richiesta della vittima – prestato in *qualsiasi modo*. Ciò, a ben vedere, causerebbe non solo un intollerabile vuoto di disciplina in materia di tutela del diritto alla vita, in disprezzo della più recente giurisprudenza costituzionale in materia (sentenza n. 242 del 2019), ma anche un'assoluta incertezza sul piano della **legalità penale**, a discapito delle garanzie minime per il potenziale autore del fatto punito. Infatti, anche a voler ammettere – al contrario di quanto fa il Comitato per il NO interveniente – che il consenso dell'interessato debba mandare indenne da pena l'autore di un atto omicidiario, l'assenza di una disciplina legislativa sui requisiti formali e sostanziali per la formazione e la manifestazione di una volontà valida ed efficace della vittima, sulle procedure di accertamento e acquisizione del consenso, sulle qualifiche professionali dell'autore del fatto obbligherebbe il giudice penale, in palese violazione del principio di legalità, ad individuare di volta in volta i criteri per decidere se, nel caso concreto, sussista meritevolezza di tutela e quindi responsabilità, di fatto individuando egli stesso gli elementi costitutivi del fatto punito o scriminato.

Quanto ora affermato trova conferma nel giudizio espresso da un'autorevole voce della dottrina penalistica che si è, tuttavia, fermamente pronunciata a sostegno della proposta referendaria. Il chiaro autore evidenzia che l'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. non impedirebbe la contestazione del delitto di omicidio volontario nei confronti dell'autore del fatto, posto che si renderebbe necessario appurare l'effettiva sussistenza del consenso. Per tali motivi, scrive, «*è evidente che la prestazione del consenso e la sua prova successiva non possono in alcun modo prescindere da una disciplina legale, che assicuri in modo incontrovertibile la formazione pienamente corretta della volontà*» (PADOVANI, *Nel quesito sull'eutanasia legale un principio di libertà e rispetto*, in *Guida al Diritto*, 2021, n. 36, 10). È di assoluto interesse evidenziare come la necessità, riconosciuta anche da chi pur è favorevole alla consultazione referendaria, di un intervento legislativo a seguito di una eventuale abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., comprovi, ove ve ne fosse ancora bisogno, che dall'abrogazione deriverebbe un insanabile vuoto normativo. Tale vuoto, tuttavia, non è solo insanabile, ma anche intollerabile perché, stante la rilevanza dei beni coinvolti di rilievo costituzionale – vita (art. 2), autodeterminazione (art. 2, 13, 32, comma 2), riserva di legge (25, comma 2) – sussiste un evidente vincolo

costituzionale, per dirlo con le parole della sentenza n. 45 del 2005, «*al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista*».

A tal proposito non risulta superfluo ricordare che, per la Corte EDU, l'art. 2 CEDU «*obbliga gli Stati a stabilire una procedura capace di garantire che la decisione di porre fine alla propria vita corrisponda effettivamente alla libera volontà dell'individuo interessato*» (Corte EDU, Hass c. Svizzera, 20 gennaio 2011, § 58).

Per quanto ora detto, la richiesta di referendum avente ad oggetto parti dell'art. 579 c.p., anche ove alla norma non fosse attribuita da questa Ecc.ma Corte la qualificazione di disposizione costituzionalmente vincolata, è senz'altro inammissibile perché verte su di una norma che, operando un bilanciamento di diritti fondamentali, è costituzionalmente necessaria e non può essere espunta dall'ordinamento, ma semmai modificata.

II.

Inammissibilità della richiesta referendaria per il suo carattere propositivo

Il quesito è inammissibile in quanto non abrogativo, ma propositivo.

Come si è già evidenziato, la disciplina attualmente vigente sanziona l'omicidio volontario (art. 575 c.p.) e prevede, poi, un'autonoma e più lieve fattispecie per l'omicidio del consenziente (art. 579 c.p.).

La richiesta referendaria è inammissibile, in quanto mira a intervenire in modo manipolativo sull'art. 579 c.p., introducendo, con la soppressione di singole parole presenti nelle disposizioni dello stesso, una **nuova normativa** in materia di tutela della vita, avente un contenuto profondamente diverso da quello attualmente in vigore.

Ciò peraltro è ammesso – e, anzi, preteso – dagli stessi proponenti, i quali, infatti, ancora con memoria depositata il 10 dicembre 2021 svolgevano osservazioni sulla denominazione del quesito, «*proponendo* – come si legge nell'ord. dell'Ufficio Centrale per il referendum del 15 dicembre 2021 – "*per rendere chiaro agli elettori quale principio giuridico l'abrogazione parziale" dell'articolo 579 codice penale voglia "**introdurre**, ovvero quello della disponibilità della propria vita in presenza di un consenso valido, libero e informato, **capovolgendo il principio precedentemente in vigore quale emerge dalla Relazione del codice penale**" (anche argomentando da una ravvisata apertura di "un varco all'autodeterminazione e alla disponibilità della vita" con la sentenza della*

Corte costituzionale numero 242 in tema di aiuto al suicidio), la seguente integrazione della denominazione proposta: "Abrogazione parziale dell'articolo 579 del codice penale (omicidio del consenziente) - Disponibilità della propria vita mediante consenso libero consapevole e informato».

Già la Corte di cassazione stigmatizzava, pertanto, la natura propositiva del quesito, affermando, per quanto di sua competenza (vale a dire, ai fini della denominazione del quesito), che la richiesta di integrazione della denominazione avanzata dai proponenti «*contiene l'indicazione di un bilanciamento fra diritti di pari dignità costituzionale, il quale, diversamente da quanto affermato dai promotori non trova fondamento nella sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale,* ***né è rispettoso dei limiti di un quesito di natura abrogativa****, spingendosi piuttosto sul terreno di scelta eventualmente spettante agli organi istituzionalmente competenti all'adozione di una disciplina organica della materia*».

La giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia ha posto chiari limiti alle operazioni di *maquillage* legislativo in sede di giudizi di ammissibilità del quesito al fine d'impedire che esse diano vita a referendum di natura propositiva, «*estraneo alla funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.*» (sentenza n. 26 del 2017).

In particolare, a partire dalla sentenza n. 36 del 1997, la Corte ha dichiarato inammissibile una proposta referendaria allorquando «*"il quesito referendario ... si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo" (nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000, n. 26 del 2017)*».

Dunque, un referendum è inammissibile quando mira, mediante una «*manipolazione della struttura linguistica della disposizione*», a raggiungere «*un assetto normativo sostanzialmente nuovo*» (sentenza n. 26 del 2017). Al contrario, la proposta manipolativa è ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza costituzionale nell'ipotesi in cui gli interventi sul testo delle disposizioni siano volti a espandere **un principio già presente nell'ordinamento** e, quindi, per tale ragione, nonostante la manipolazione operata sui testi normativi, il referendum continua ad avere una portata meramente abrogativa.

Alla luce di tale giurisprudenza, risulta inammissibile l'odierno quesito relativo all'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p.

Esso, infatti, punta, come d'altronde gli stessi proponenti dichiarano, non soltanto ad abrogare la fattispecie dell'omicidio del consenziente prevista nel sopra citato articolo del codice penale, ma, al fine di derogare al principio di indisponibilità della vita umana, ad inserire surrettiziamente nell'ordinamento una norma che impedisca, di fronte all'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., la naturale riespansione della fattispecie generale prevista dall'art. 575 c.p., che punisce l'omicidio volontario. Diversamente, come ancora si dirà nella presente memoria, la mera abrogazione dell'art. 579 c.p. nei termini di cui alla proposta non porterebbe ad un'*abolitio criminis* del fatto dell'omicidio del consenziente e darebbe luogo, piuttosto, ad una successione di leggi penali nel tempo, peraltro con effetti peggiorativi per l'autore del reato.

In altri termini, il quesito è propositivo – e, dunque, inammissibile – poiché, per rendere lecito ciò che è oggi punito, cioè l'omicidio del consenziente, necessariamente non può limitarsi ad abrogare in parte la normativa attualmente vigente. Come gli stessi proponenti hanno dichiarato nella memoria depositata lo scorso dicembre dinnanzi all'Ufficio Centrale della Corte di cassazione, il referendum intende introdurre una nuova e originale disciplina, da un lato sostituendo al principio di indisponibilità quello della disponibilità della vita, dall'altro introducendo surrettiziamente nell'ordinamento una norma, oggi assente, che inibisca, a fronte dell'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., la riespansione dell'art. 575 c.p.

Da tali considerazioni discende senza dubbio l'inammissibilità del referendum, poiché esso fuoriesce dai limiti in cui può essere proposto un quesito manipolativo, ammissibile solo allorquando la manipolazione «*è diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo, affinché venga sostituito con ciò che residua in seguito all'abrogazione e che, in difetto di quel contenuto, il legislatore ha predisposto perché abbia applicazione al fine di regolare la fattispecie*» (sentenza n. 26 del 2017). Quest'ultima ipotesi si verificherebbe qualora il quesito portasse, diversamente da quanto desiderano i promotori, all'applicazione dell'art. 575 c.p.

Al contrario, siamo di fronte a una scelta referendaria in cui «*la nuova statuizione davvero può dirsi "estranea al contesto normativo" (sentenza n. 36 del 1997), perché non segna l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come*

conseguenza connaturata all'abrogazione» (sentenza n. 26 del 2017), ma introduce invece una nuova regolamentazione, estranea all'ordinamento, della fattispecie oggetto del quesito.

Per le ragioni sopra esposte che si cumulano ai motivi di cui al punto I), si chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare il quesito inammissibile.

III.

Inammissibilità della richiesta referendaria per mancanza di chiarezza del quesito

Ritiene il Comitato per il NO interveniente che ulteriore e autonoma ragione di inammissibilità della proposta referendaria discenda dalla **carenza di chiarezza** del quesito. Tale carenza è cagionata in primo luogo dalla **imprevedibilità**, o quantomeno dalla **incertezza**, **degli effetti** che, in caso di abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., si produrrebbero nell'ordinamento penale, specificamente, sulle sorti dell'incriminazione del fatto di omicidio del consenziente oggi punito dall'art. 579, comma 1, c.p. Dalla imprevedibilità di tali effetti discende una palese violazione della funzione stessa del referendum, il cui espletamento non può disattendere la sua natura di effettivo e genuino strumento di democrazia diretta e, come espressamente affermato dalla sentenza n. 16 del 1978, di sovranità popolare (*Considerato in diritto*, n. 5, cit.). In secondo luogo, il requisito della chiarezza risulta carente perché il quesito si limita ad investire parti dell'art. 579 c.p., senza coinvolgere altre norme incriminatrici direttamente previste a tutela del medesimo bene vita dell'aspirante suicida, peraltro a fronte della commissione di fatti (istigazione e aiuto al suicidio) meno gravi rispetto a quello di cui si pretende la depenalizzazione (omicidio del consenziente).

Quanto al requisito della chiarezza, ancora di recente la Corte costituzionale ha ribadito la necessità che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una **scelta libera e consapevole**, richiedendosi pertanto i caratteri della **chiarezza**, dell'omogeneità, dell'univocità dello stesso (sentenza n. 10 del 2020, *Considerato in diritto*, n. 5).

Il requisito della chiarezza, per la giurisprudenza costituzionale, è condizione essenziale di libertà dell'elettore. Non può, sul punto, non riprendersi un passaggio della sentenza n. 27 del 1981 in cui si afferma: «*Il referendum nel suo significato, prima ancora*

che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una ***scelta****. E l'elemento, questo della scelta, essenziale e fondamentale per la determinazione del concetto tecnico di referendum, come lo è nelle consultazioni popolari in genere e, quindi, anzitutto nelle elezioni. Ma il concetto di scelta, a sua volta, è intimamente legato a quello di possibilità, con la conseguenza che, se non c'è possibilità, non c'è scelta e, se non c'è scelta, come non vi sono elezioni, così non c'è referendum. Ora, la possibilità di scelta, cioè il proprium dell'istituto referendario viene meno, quando la libertà di voto dell'elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale,* ***ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara****. La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l'eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere. Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità*» (*Considerato in diritto*, n. 1). Poco oltre, nella stessa sentenza si ritiene: «*Non può pertanto non ammettersi che nelle consultazioni referendarie la partecipazione* ***sarebbe fittizia, solo nominale, meramente rituale****, quando il quesito risultasse* ***contraddittorio****, ingenerando perciò nell'elettore una irresolutezza superabile solo con una opzione che contraddirebbe alla stessa logica referendaria*» (*Considerato in diritto*, n. 2).

Il requisito della chiarezza esige pertanto, per il diritto vivente che si è formato in seno a questa Corte, che gli elettori anzitutto possano scegliere liberamente. La libertà di scelta esige a sua volta che essi siano previamente posti nelle condizioni di avere contezza degli effetti che avrebbe l'abrogazione della norma o delle norme oggetto della richiesta, al fine di decidere *in primis* se partecipare alla consultazione referendaria, quindi come esprimere il proprio voto.

Tale carenza è palese nel caso di specie dal momento che gli odierni proponenti, per raggiungere un obiettivo di depenalizzazione dell'omicidio del consenziente, oggi punito dall'art. 579, comma 1, c.p., scelgono uno strumento, vale a dire all'abrogazione di una fattispecie speciale di favore, che porterebbe, secondo la vigente disciplina dell'art. 2 c.p.

come interpretata e applicata dalla Corte di cassazione, non ad un effetto di *abolitio criminis* del delitto di omicidio del consenziente, bensì alla riqualificazione del fatto come omicidio volontario. Per costante orientamento di legittimità, infatti, (v., ad es., Cass. pen., S.U., n. 24468 del 2009), qualora si abroghi una fattispecie speciale, non si realizza un'*abolitio criminis*, bensì una successione di leggi penali nel tempo con riespansione della fattispecie generale. La stessa sentenza delle Sezioni unite ora richiamata, pur esprimendosi in materia di reati fallimentari, ha avuto modo di ricordare che, proprio per i delitti di omicidio, un effetto di abrogazione della fattispecie speciale e di contestuale espansione del perimetro applicativo della fattispecie generale si è verificato per l'omicidio a causa d'onore, un tempo punito dall'art. 587 c.p. abrogato con la L. n. 442 del 1981: l'abrogazione dell'art. 587 c.p., come ben noto, non ha avuto l'effetto di un'*abolitio* del fatto fino allora punito dall'art. 587 c.p., ma quello di una sua punibilità sotto la ben più grave previsione dell'art. 575 c.p.

Non si intendono, dunque, le ragioni del perché, dinnanzi all'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. dovrebbe prodursi sul piano delle fonti un effetto diverso da quello realizzato nel 1981 con l'abrogazione dell'art. 587 c.p.

L'unica via che consentirebbe, nel caso di specie, di ritenere preclusa la riespansione dell'art. 575 c.p. sarebbe ritenere che il referendum non si limiti ad abrogare parzialmente l'art. 579 c.p., ma che, come già si è detto al punto II), al contempo introduca implicitamente una norma in deroga all'art. 2 c.p., ottenendo così un effetto di *abolitio.* Tuttavia, se così fosse, per le ragioni *supra* esposte, la richiesta referendaria sarebbe già palesemente inammissibile perché propositiva.

Tale eventuale soluzione troverebbe peraltro comunque un ostacolo nella stessa giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte, la quale ha ritenuto che, ai fini di un giudizio di ammissibilità, «*mentre "sono irrilevanti" ... "i* ***propositi*** *e gli* ***intenti*** *dei promotori circa la futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire quella abrogata" – "ciò che conta è la domanda abrogativa, che* ***va valutata nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti*** *per esaminare, tra l'altro, se essa abbia per avventura un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione, presentandosi come equivalente ad una domanda di abrogazione di norme o principi costituzionali, anziché di sole norme discrezionalmente poste dal legislatore ordinario e dallo stesso disponibili*

(sentenza n. 16 del 1978 e n. 26 del 1981)"» (sentenza n. 45 del 2005, *Considerato in diritto*, 6).

Ancora si potrebbe ipotizzare che la sussunzione sotto l'art. 575 c.p. del fatto oggi punito dall'art. 579, comma 1, c.p. sia preclusa alla luce della disciplina residuale dell'art. 579 c.p. (attuale comma 3). Come a dire: per il principio di stretta legalità, dal momento che le uniche ipotesi di omicidio del consenziente espressamente contemplate da una norma incriminatrice rimarrebbero quelle (non oggetto della proposta) oggi contemplate dall'art. 579, comma 3, c.p., tutte le altre ipotesi di omicidio del consenziente non sarebbero punibili.

Una simile soluzione esegetica, tuttavia, non è percorribile (o quanto meno assai dubbia); infatti, la nozione di "consenziente" rientra a pieno titolo nella nozione di "uomo" e, pertanto, in quella di soggetto passivo del fatto di reato tipizzato dall'art. 575 c.p. Quanto appena affermato è, d'altronde, assolutamente coerente con la natura dell'attuale art. 579, comma 1, c.p. che detta, come è pacifico, una norma speciale di favore proprio al fine di inibire, nel diritto vigente, l'applicazione dell'art. 575 c.p. che sarebbe altrimenti applicato. Né si potrebbe invocare, per affermare che dall'eventuale abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. derivi un'*abolitio criminis* della fattispecie oggi punita dal comma 1 dello stesso articolo, la disciplina sul consenso dell'avente diritto dell'art. 50 c.p., poiché tale ultimo articolo richiede, ai fini della esclusione della punibilità, la disponibilità del diritto leso. Tale disponibilità, anche in caso di abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., sarebbe interdetta per tre ordini di ragioni: 1) per la vigenza dell'art. 5 c.c. che inibisce atti dispositivi sul proprio corpo che comportino una diminuzione permanente della integrità fisica; 2) per la vigenza dell'art. 580 c.p. che, continuando a punire l'istigazione e l'aiuto al suicidio, non consente di qualificare la vita come diritto validamente disponibile; 3) per il vincolo imposto dall'art. 2 CEDU che conferma l'esclusione di un diritto individuale a morire. Pertanto, in costanza di norme che esprimono **positivamente** l'indisponibilità del bene vita, non appare verosimile che, all'esito dell'abrogazione della norma incriminatrice dell'attuale art. 579, comma 1, c.p., in presenza di un consenso validamente prestato da parte della vittima, sia *implicitamente preclusa*, come pur taluni hanno ritenuto, l'applicazione dell'art. 575 c.p. Se, comunque, si dovesse ritenere che, al contrario di quanto si è ora detto, la preclusione all'applicazione dell'art. 575 c.p. implicitamente derivi dall'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. ciò non

farebbe altro che confermare la natura propositiva della proposta e la conseguente inammissibilità.

In sintesi, si prospettano due sole strade, tra loro alternative:

- se si ritiene che l'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. comporti un effetto di riespansione dell'art. 575 c.p., la proposta è inammissibile per carenza di congruenza e idoneità del quesito a conseguire il fine per cui è stato proposto (requisiti questi ultimi richiesti, ad es., dalle sentenze nn. 35 e 36 del 2000). L'esito sarebbe in questo caso non solo incongruente rispetto ai fini perseguiti dai proponenti, ma, a dir poco, paradossale;
- se, invece, si ritiene che dall'abrogazione dell'art. 579 c.p. nei termini di cui alla proposta derivi *implicitamente* una regola che sancisce la validità e l'efficacia del consenso della vittima, fuori dai casi residuali oggi previsti dall'art. 579, comma 3, c.p., e implicitamente la preclusione all'applicazione dell'art. 575 c.p., il quesito, come già si è detto *sub* II), è senz'altro propositivo e, pertanto, comunque inammissibile.

Invero, il ragionamento qui svolto più che proporre soluzioni intende evidenziare la **grave, radicale, insanabile carenza di chiarezza del quesito**, il quale così come formulato ingenera una vera e propria **confusione nell'elettore** e una totale incertezza sul piano delle fonti in caso di abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. Se voci della cultura giuridica italiana si esprimono in modo difforme circa gli eventuali possibili effetti del referendum abrogativo oggi portato all'attenzione di questa Ecc.ma Corte, quale potrà essere la consapevolezza dell'elettore privo di una formazione giuridica specialistica? È allora proprio questo un caso in cui – per usare le parole della sentenza n. 38 del 2000 che ritenne inammissibile il referendum abrogativo parziale in materia di responsabilità civile dei magistrati – sussiste carenza di chiarezza perché «*la formulazione della domanda referendaria presenta … numerosi elementi idonei a ingenerare confusione nell'elettore*» (in materia si v. anche la sentenza n. 34 del 1997).

Un ulteriore profilo che merita di essere brevemente trattato ai fini di cogliere ancor meglio la carenza di chiarezza del quesito deriva, come si diceva in apertura del presente motivo, dal fatto che il quesito, per essere coerente, avrebbe dovuto coinvolgere anche l'art. 580 c.p. e, probabilmente anche l'art. 5 c.c. La Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 27 del 1981, chiarisce infatti che l'assenza di semplicità e di chiarezza del quesito può derivare tanto dalla eterogeneità delle domande quanto dalla «*contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la* ***mancata richiesta di abrogazione***

di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che**, invece, **si vorrebbero sopprimere».

Sarebbe forse difficile rinvenire una proposta referendaria che meglio di quella oggetto del presente giudizio disattende radicalmente queste ultime indicazioni della giurisprudenza costituzionale; i proponenti si sono, infatti, limitati a circoscrivere il quesito all'art. 579 c.p., in tal modo ingenerando un'insanabile contraddizione nella eventuale normativa di risulta che vedrebbe punito un delitto contro la vita dell'aspirante suicida (l'istigazione e l'aiuto al suicidio) a fronte dell'abrogazione di un delitto più grave, offensivo del medesimo bene, qual è l'omicidio del consenziente. Invero non può non stigmatizzarsi un simile tentativo (che, si auspica, tale rimanga) di fare ricorso allo strumento referendario, in totale dispregio di una partecipazione consapevole degli elettori.

Per le ragioni qui esposte, la proposta referendaria merita senz'altro di essere dichiarata inammissibile.

IV.

Inammissibilità della proposta referendaria per incoerenza nell'ordinamento, quale effetto dell'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p.

Ulteriore motivo di inammissibilità della proposta referendaria inerisce gli effetti di abnormità che deriverebbero nel sistema delle fonti poste a tutela della vita e della integrità fisica della persona, qualora fosse parzialmente abrogato l'art. 579 c.p.

L'eventuale successo dell'iniziativa referendaria comporterebbe, infatti, – ad ammettere che dall'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. derivi anche un'*abolitio* dell'omicidio del consenziente fuori dai casi del vigente art. 579, comma 3, c.p. – l'effetto paradossale per cui da un lato il consenso della vittima potrebbe mandare indenne da pena il terzo che ne cagioni la morte, dall'altro lo stesso consenso continuerebbe a non avere effetti scriminanti *ex* art. 50 c.p. per fatti delittuosi meno gravi. Tale effetto scriminante, ad es., sarebbe precluso innanzitutto per le lesioni (art. 582 c.p.) posto che permane ai sensi dell'art. 5 c.c. il divieto degli atti di disposizione del proprio corpo che cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica.

Si pensi anche al caso della donna che, condizionata dal contesto di provenienza culturale, acconsenta ad atti di mutilazione genitale, oggi sanzionati ai sensi dell'art. 583 bis c.p.; tale manifestazione di volontà, come noto, non libera da responsabilità l'autore del fatto.

Cosa accadrebbe, poi, nel caso di conferimento da parte di taluno ad un terzo dell'incarico di ucciderlo con conseguente impunità di colui che all'incarico dia esecuzione, in adempimento di quello che dovrebbe quindi considerarsi, a rigore, un contratto validamente stipulato? Ciò imporrerebbe di considerare tale contratto come non contrario all'ordine pubblico e al buon costume, giacché altrimenti si incorrerebbe nella contraddizione tra la ritenuta nullità del contratto per contrarietà all'ordine pubblico e al buon costume (*ex* art. 1343, 1418 c.c.) e la sua idoneità, ciononostante, a rendere lecita una condotta che sarebbe altrimenti punibile come omicidio volontario. In un simile frangente, però, se il contratto in questione fosse da considerarsi valido, esso dovrebbe anche essere soggetto a tutte le norme dettate in materia dal codice civile, tra cui pure quella che impone, in caso di inadempimento, il risarcimento del danno.

È indubitabile che simili effetti "di sistema" comporterebbero una "declassazione" del diritto rispetto ad altri diritti, in palese violazione delle indicazioni di questa Corte che ha ritenuto il diritto alla vita il **primo dei diritti inviolabili** (sentenza n. 223 del 1996, *Considerato in diritto*, n. 4, cit.).

Ancora, rispetto alla disciplina del rifiuto alle cure previsto dalla L. 219 del 2017 si giungerebbe all'assurdo per cui l'atto del rifiuto debba essere prestato, ai sensi dell'art. 1, commi 4 e 5, con particolari requisiti e formalità, mentre nessun requisito sarebbe necessario per la richiesta di morte.

Gli esempi qui proposti – altri se ne potrebbero rinvenire – evidenziano come l'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., ove davvero realizzi un'*abolitio criminis* dell'omicidio della persona consenziente e capace di manifestare una volontà valida ed efficace, creerebbe vere e proprie abnormità nel sistema non solo delle fonti poste a tutela della persona ma anche rispetto a fonti che regolano istituti fondamentali del nostro ordinamento giuridico (come, ad es., si è detto, in materia di contratto).

La contraddittorietà della normativa risultante dal referendum è, come noto, motivo di inammissibilità della proposta referendaria stessa (v., ad es., sentenza n. 26 del 2011).

Si chiede, pertanto, che questa Ecc.ma Corte voglia dichiarare il quesito inammissibile anche per l'autonomo e ulteriore motivo ora esposto.

* * *

Per le ragioni sopra esposte, con riserva di ogni ulteriore argomento e istanza a difesa, il Comitato per il NO all'omicidio del consenziente, in epigrafe indicato e rappresentato dalla Prof.ssa Assunta Morresi, a mezzo dei sottoscritti legali,

CHIEDE

che codesta ecc.ma Corte costituzionale

VOGLIA

in via processuale:

- ammettere l'intervento *ad opponendum* dello stesso "Comitato per il No all'omicidio del consenziente" nel procedimento in epigrafe rubricato;
- autorizzare **la presenza** all'udienza del 15 febbraio 2022, nonché a ogni altra che venisse successivamente calendarizzata, dei sottoscritti difensori, con il relativo **intervento orale**;

nel merito:

- dichiarare inammissibile la richiesta di *referendum* ex art. 75 della Costituzione di cui al verbale della Cancelleria della Corte di cassazione istaurato a seguito dell'iniziativa di referendum *ex* art. 75 Cost. di cui al verbale della Cancelleria della Corte di cassazione del 20 aprile 2021, annunciata in G.U., Serie Generale, n. 95 del 21 aprile 2021 (n. 21A02408), rispetto alla quale l'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte Suprema di cassazione ha accertato la presenza dei requisiti formali dell'art. 32, comma 2, della L. n. 352 del 1970 con ordinanza del 15 dicembre 2021,

con ogni conseguenza derivante dall'accoglimento delle suesposte istanze e conclusioni.

Con la presente memoria si depositano, oltre alla Procura alle liti (con file separato attestato ex art. 22 CAD), i seguenti documenti:

- doc. 1 - Copia digitale dell'atto costitutivo e dello Statuto del "Comitato per il no all'omicidio del consenziente", di cui all'atto del Notaio Francesco Balletti di Roma, 21 dicembre 2021, rep. 10992;
- doc. 2 - Copia del certificato di attribuzione del Codice Fiscale del Comitato interveniente, rilasciato dall'Agenzia delle Entrate in data 5gennaio 2022;
- doc. 3 - Copia della carta di identità del Presidente del Comitato interveniente, prof.ssa Assunta Morresi;
- doc. 4 - Copia della deliberazione del Consiglio esecutivo dell'interveniente "Comitato per il no all'omicidio del consenziente" del 2 febbraio 2022, di autorizzazione a stare nel presente giudizio;
  doc. 5 - Ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte Suprema di Cassazione del 15 dicembre 2021.

Roma, 8 febbraio 2022

Prof. Avv. Mario Esposito
Prof. Avv. Mauro Paladini
Avv. Domenico Menorello
Prof. Avv. Carmelo Domenico Leotta
Avv. Angelo Salvi

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

MEMORIA DI COSTITUZIONE

PER L'INTERVENTO *AD OPPONENDUM*

in vista dell'udienza del 15 febbraio 2022

del **COMITATO PER IL NO ALLA DROGA LEGALE**, costituito con atto ai rogiti del notaio Francesco Belletti in Roma rep. n. 10993 del 21 dicembre 2021, con sede in Roma, via Cavour, n. 285, Codice Fiscale 96514740586, in persona del presidente *pro tempore*, Prof. Angelo Vescovi, nato a Romano di Lombardia (BG), il 24 aprile 1962, Codice Fiscale VSC NLL 62D24 H509H, rappresentato e difeso, come da procura in atti, dall'Avv. Prof. Mauro Ronco del foro di Torino, emerito di diritto penale dell'Università di Padova (C.F.: RNC MRA 46B19 L219R; pec mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it, fax 011.535938), dall'Avv. Prof. Mario Esposito del foro di Roma, ordinario di diritto costituzionale dell'Università del Salento (C.F.: SPS MRA 71C01D 612C, pec marioesposito@ordineavvocatiroma.org, fax 06.39737585) dall'avv. Francesco Cavallo del Foro di Lecce (C.F.: CVL FNC 81B07 H793E; pec cavallo.francesco@ordavvle.legalmail.it; fax 0836.569164), dall'avv. Domenico Menorello del foro di Padova (C.F.: MNR DNC 67L28 G224D, fax 049.8789840, pec: domenico.menorello@ordineavvocatipadova.it), elettivamente domiciliato presso lo studio in Roma di quest'ultimo, via Cavour, n. 285,

nel giudizio n. 180 del ruolo delle richieste referendarie

promosso dai promotori dell'iniziativa di referendum popolare ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, nonché del Titolo II della legge 25 maggio 1970, n. 352, di cui al verbale della Cancelleria della Corte di cassazione del 7 settembre 2021, annunciata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 215 dell'8 settembre 2021 (n. 21A05375), rispetto alla quale l'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte Suprema di Cassazione ha accertato la presenza dei requisiti formali esposti all'art. 32, comma 2, della legge n. 352/1970 con ordinanza del 10 gennaio 2022, depositata in cancelleria il giorno successivo,

e ciò per la dichiarazione di inammissibilità

del medesimo richiesto *referendum* abrogativo sul seguente quesito:

«*volete voi che sia abrogato il decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, avente ad oggetto "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli*

stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" limitatamente alle seguenti parti:
Articolo 73, comma 1, limitatamente all'inciso «*coltiva*»;
Articolo 73, comma 4, limitatamente alle parole «*la reclusione da due a 6 anni e*»;
Articolo 75, limitatamente alle parole «*a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni?*»
(cfr. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana dell'8 settembre 2021 n. 215):
nonché per ogni atto conseguente.

****

INTERVENTO *AD OPPONENDUM*
DEL "COMITATO PER IL NO ALLA DROGA LEGALE",
PRESIEDUTO DAL PROF. ANGELO VESCOVI

Compare e si costituisce l'interveniente "COMITATO PER IL NO ALLA DROGA LEGALE" (**doc. 1**), Codice Fiscale 96514740586 (**doc. 2**), rappresentato dal presidente, prof. Angelo Vescovi (**doc. 3**), a mezzo dei sottoscritti legali, giusta delibera di autorizzazione del Consiglio esecutivo dello stesso "Comitato per il NO alla droga legale" del 2 febbraio 2022 (**doc. 4**), al fine di opporsi alla ammissione del *referendum* abrogativo in epigrafe indicato, a mezzo del deposito della presente memoria ex art. 33, comma 3, della medesima legge, con la richiesta di ascoltare lo scrivente patrocinio nella calendarizzata udienza del 15 febbraio 2022.

****

Giova, in via preliminare, brevemente rappresentare gli **antefatti fattuali e procedimentali** che originano la fattispecie referendaria ora condotta all'attenzione dell'Ecc.ma Corte costituzionale della Repubblica.

Nel settembre 2021 veniva depositato presso la Cancelleria della Corte di Cassazione il seguente quesito ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, su iniziativa di alcune associazioni promotrici, quali Associazione Luca Coscioni, Rifondazione comunista,

Cannabis for future, Cannabiservice, Fattanza in abbondanza, Manifesto collettivo, Nonna canapa, Sinistra anticapitalista, Spinelli d'Italia, 6000 sardine, Ornella Muti Hemp Club (cfr. **doc. 5**, pp. 3-4; *https://referendum cannabis.it/promotori/)*:

«*Volete voi che sia abrogato il Decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, avente ad oggetto "**Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza**", limitatamente alle seguenti parti:*

Articolo 73, comma 1, limitatamente all'inciso "coltiva";

Articolo 73, comma 4, limitatamente alle parole "la reclusione da due a 6 anni e";

Articolo 75, limitatamente alle parole "a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;"?» (cfr. doc. 5; cfr. *https://referendum cannabis.it/informati*).

Il portale dedicato all'iniziativa (cfr. *www.referendum cannabis.it*) come il materiale divulgativo ivi allocato (cfr. doc. 5, pp. 9-10) è soprattutto finalizzato, specie nei marchi e negli *slogans*, a dare evidenza al solo obiettivo di rendere la "*cannabis legale*", benché assai più ampio sia lo spettro colpito dalla proposta.

In effetti, nello stesso portale in esame, si illustra che «*il quesito referendario riferito al* Testo Unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, *di cui al d.P.R. 309/1990, è stato formulato con il duplice intento di intervenire sia sul piano della **rilevanza penale** sia su quello delle **sanzioni amministrative** di una serie di condotte in materia di droghe.*

*In primo luogo si propone di **depenalizzare la condotta di coltivazione** di qualsiasi pianta* intervenendo sulla disposizione di cui all'art. 73, comma 1, e di **eliminare la pena detentiva per qualsiasi condotta illecita relativa alla Cannabis**, con eccezione della associazione finalizzata al traffico illecito di cui all'art. 74, intervenendo sul 73, comma 4*".

*Sul piano amministrativo, infine, il quesito propone di **eliminare la sanzione della sospensione della patente di guida e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori** attualmente destinata a tutte le condotte finalizzate all'uso personale di qualsiasi sostanza stupefacente o psicotropa, intervenendo sull'art. 75, comma 1, lettera a)"* del citato DPR 309/1990 (cfr. doc. 5, pp. 1, 5-6; d'ora in poi se si cita il solo numero di un

articolo si intende riferito al DPR 309/1990). L'asterisco apposto dopo il riferimento alla ammissione del ricercato effetto di depenalizzazione della "*coltivazione di qualsiasi pianta*" rimanda alla precisazione per cui verrebbero, invece, mantenute "*le condotte di detenzione, produzione e fabbricazione di tutte le sostanze che possono essere applicate per le condotte diverse dall'uso personale*» (cfr. doc. 5, pag. 6), il che, però, non corrisponde a verità.

Quanto rappresentato nel portale dedicato all'iniziativa appare, in effetti, parziale, giacché sul piano penale il ventaglio delle proposte è assai più variegato, oltre che differente da quanto illustrato sul sito dei promotori.

Si avrà modo di dettagliare con ancora maggiore previsione il troppo ampio ventaglio di significati possibili che derivano dal quesito depositato nella Cancelleria della Corte di cassazione nel settembre 2021 (cfr. *infra*, sub motivo n. 2), ma sin d'ora appare opportuno evidenziarne alcuni. In particolare:

- sul piano delle proposte **modifiche alle condotte** attualmente descritte nell'elemento oggettivo dei reati contro gli stupefacenti (cfr. Titolo VIII DPR 209/1990), il doppio riferimento alle abrogazioni nei commi 1 e 4 dell'art. 73 DPR intende **espungere dalle attuali fattispecie illecite l'attività della "coltivazione"** di **tutte** le sostanze stupefacenti previste nelle quattro Tabelle allegate al DPR 309/1990, ove, e sinteticamente, la **prima** è riferita alle c.d. "**droghe pesanti**", la **seconda** riferita alla ***cannabis***, la **terza** ai **barbiturici** e la **quarta** alle c.d. "**droghe leggere**" (cfr. art. 14 DPR 209/1990). Atteso che, ovviamente, non tutte le sostanze sono coltivabili, la richiesta di abrogazione in commento si risolve, in buona sostanza, nella volontà di legalizzare la "coltivazione" soprattutto del papavero da oppio e della coca (in Tab I DPR 309/90), nonché della canapa indiana (in Tab. II DPR 309/90). Si noti che tutte le citate piante consentono anche una consumazione della sostanza stupefacente nell'imminenza della coltivazione/raccolta, senza, cioè che sia sempre necessaria una successiva lavorazione (attività che rimarrebbe vietata);

- Sul piano, invece, delle **sanzioni penali** conseguibili alla commissione dei reati previsti all'art. 73 ovvero con le condotte diverse dalla espunta "coltivazione" (es: fabbricazione, trasporto, vendita, consegna, ecc.), il quesito si propone un alleggerimento di tutte le attività, vietate, elencate al comma 1 riferibili alla canapa indiana e alle c.d. droghe leggere" (Tabelle II e IV richiamate dal comma 4 dell'art. 73), qualsiasi sia la

quantità delle stesse, perciò eliminando – solo in tali casi – la pena detentiva e lasciando la mera "multa" (a differenza di quanto si legge nel portale dei promotori, ove, come sopra ricordato, si vorrebbero mantenute «*le condotte di detenzione, produzione e fabbricazione di tutte le sostanze che possono essere applicate per le condotte diverse dall'uso personale*»);

- sul piano delle sanzioni amministrative, infine, la proposta interviene sull'art. 75, in modo da eliminare la possibilità della sospensione della patente (comma 1, lett. a) in caso di importazione, esportazione, acquisto, ricezione o comunque detenzione di qualsiasi sostanza stupefacente, tanto "pesante" quanto "leggera", per farne uso personale.

Profittando sia delle modalità di sottoscrizione digitale introdotte dall'art. 38 *bis* della legge 29 luglio 2021, n. 108, sia della proroga dei termini massimi per la raccolta dei sottoscrittori disposta nell'ultimo giorno della precedente scadenza dall'art. 3 del Decreto-legge 30 settembre 2021, n. 132, il 28 ottobre 2021 i promotori hanno depositato presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, in Roma, n. 294 moduli di raccolta delle sottoscrizioni sul sopra riportato quesito, predisposti con le modalità indicate dall'art. 27 della legge n. 352/1970.

Il preposto Ufficio Centrale per il Referendum della Suprema Corte di Cassazione procedeva, poi, alle rituali attività di verifica e conteggio, nonché di precisazione della denominazione del quesito proposto, che veniva perciò così definito: "*Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di produzione e traffico illecito di sostanza stupefacenti o psicotrope*", con ciò rappresentando più congruamente la (disomogenea) ampiezza normativa interessata dall'iniziativa che, invece e per quanto si legge nell'ordinanza finale, era stata più semplicisticamente rubricata nel materiale depositato dai promotori come "*referendum cannabis legale*" (cfr. doc. 5).

In particolare, a fronte delle dichiarate "*607.635 firme online*" che sarebbero state depositate secondo quanto si legge nella pagina "*trasparenza*" del portale citato (cfr. doc. 5, pp- 7-8; **Errore. Riferimento a collegamento ipertestuale non valido.**), l'Ufficio Centrale per il Referendum ne accertava la validità di sole "507.104" "*cartacee e digitali*" e dichiarava la relativa "*conformità della richiesta di* referendum *ai requisiti previsti dalla legge n. 352/1970*" con ordinanza del 10 gennaio 2022 (**doc. 6**), disponendone la comunicazione alla Corte costituzionale per la valutazione in tema di ammissibilità dello

stesso.

Nel frattempo, alcuni cittadini, sotto la guida dello scienziato di fama internazionale, prof. Angelo Vescovi, avevano costituito avanti al Notaio Belletti di Roma in data 21 dicembre 2021 un Comitato dedicato a evidenziare i numerosi profili di contrarietà rispetto alle tesi che avevano determinato i promotori nell'iniziativa referendaria *de qua*.

Come si legge nell'atto costitutivo e nello statuto, versati in atti (cfr. doc. 1), i promotori di tale Comitato, appreso del deposito presso la Corte di Cassazione della sottoscrizioni raccolte come *supra* esposto, si dicevano, in premessa, convinti che «*la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, inserendo tale diritto nella più ampia cornice della difesa della vita umana, della sua sicurezza e dignità in tutti i suoi aspetti, quale principio caratterizzante il fondamento di ogni giusta società politica*», cosicché – e fra l'altro – affermavano, a ragione della promozione del qui rappresentato **Comitato per il NO alla droga legale**, come apparisse, invece, necessaria «*la conservazione degli artt. 73 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, in tutta la loro portata*», atteso che essi «*rappresentano un presidio indispensabile a tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, di diretta derivazione dagli artt. 2 e 32 Cost.*», nonché «*che occorre evitare il peggioramento del livello di protezione dei valori costituzionali sopra indicati, come avverrebbe nel caso del succitato referendum*».

Dopo aver assunto le opportune informazioni circa il prosieguo procedimentale dell'iniziativa in commento, i fondatori del citato Comitato hanno informalmente appreso dalla Cancelleria dell'Ecc.ma Corte costituzionale che il Presidente della Consulta aveva calendarizzato al 15 febbraio 2022 l'udienza per le decisioni di cui all'art. 33, comma 4, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

Di conseguenza, in data 2 febbraio 2022 si è riunito il Consiglio esecutivo del *Comitato per il NO alla droga legale*, che ha deliberato di intervenire *ad opponendum* nel procedimento menzionato avanti alla Corte costituzionale (cfr. doc. 4), al fine di rappresentare, in udienza e già con la memoria di cui all'art. 33, comma 3, della stessa legge, la necessità di dichiarare inammissibile la richiesta referendaria in epigrafe descritta, per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1) **Sulla inammissibilità del richiesto *referendum* – Violazione dell'art. 75 della Costituzione – Violazione dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 – Violazione del divieto di *referendum* in materie coperte da vincoli derivanti da Convenzioni internazionali**

Alcuni precedenti di codesta ecc.ma Corte costituzionale appaiono di particolare significato per orientare il giudizio in punto di ammissibilità sul caso che interessa.

1/A) Sull'ampiezza del divieto di cui all'art. 75, comma 2, Costituzione in ordine ai vincoli internazionali

Viene in preliminare rilievo la sentenza **12 febbraio 1981, n. 30**, Pres. Amadei, rel. De Stefano, nella quale veniva richiamata la precedente pronuncia "*n. 16 del 1978*", con cui, come da indirizzo poi consolidato, «*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 venire 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*». Con ciò, la Consulta ribadiva che «*restano 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 agl'impegni assunti sul piano internazionale, ma soltanto quelle norme, la cui emanazione è, per così dire, imposta dagl'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*».

Il perimetro così delineato rispetto all'art. 75, comma 2, della Costituzione veniva poi confermato anche nelle occasioni successive in cui codesta ecc.ma Corte veniva chiamata a un vaglio di ammissibilità su questioni connesse alla disciplina per la lotta al traffico degli stupefacenti (cfr. sentenze n. **28/1993** e n. **27/1997**).

1/B) Sulla sovrapponibilità dei casi precedentemente esaminati con il quesito proposto nel settembre 2021

Nell'ipotesi sottoposta alla Corte costituzionale poi giudicata con la sentenza n. 30/1981, veniva chiesta la abrogazione referendaria di alcune tipologie di sostanze descritte nella legge 22 dicembre 1975, n. 685, contenente la "*disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope*", ora confluita nel DPR 9 ottobre 1990, n. 309 per volere dell'art. 37 della legge 26 giugno 1990, n. 162. In effetti, si pretendeva, in particolare e fra l'altro, di espungere dall'elenco di cui alla tabella I delle droghe i "*tetraidrocannabinoli*" (art. 12, n. 1, lett. f. legge 685/75), nonché la "*cannabis*" dalla tabella II (art. 12, n. 2 legge 685), per un ricercato effetto di integrale depenalizzazione/legalizzazione di tali sostanze. Inoltre, – si badi bene- la richiesta referendaria esaminata dalla Consulta con la sentenza n. 30/1981 avrebbe voluto anche modificare l'art. 26, primo comma, nel punto in cui per esso veniva «*vietata nel territorio dello Stato* ***la coltivazione*** *... di piante di canapa indiana*» della legge 685/75 (oggi art. 26 DPR 309/90, su cui si tornerà *infra*).

Altresì utile è il richiamo al caso deciso con la successiva (già citata) sentenza **n. 27 del 10 febbraio 1997**, Pres. Granata, Rel. Neppi Modona, sulla «*richiesta*» di abrogazione di «*varie disposizioni del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*», quali, fra l'altro e per quanto di assonanza al caso odierno, quelle presenti «*nell'art. 26, primo comma, dell'inciso "di piante di canapa indiana", al fine di* ***sottrarle al divieto assoluto di coltivazione*** *nel territorio dello Stato*».

Il ricordo, seppur sintetico, dei *petita* referendari precedenti si è reso opportuno per

attirare l'attenzione sul fatto – in questa sede rilevante – per cui, in allora, da un lato si chiedeva di voler espungere intere categorie di sostanze o di condotte riferite alle droghe considerate dalla normativa vietate, e, dall'altro, si pretendeva, nell'ambito di tale intento, di eliminare proprio il divieto di coltivazione della *cannabis*, che sarebbe così divenuto lecito.

Si vedrà, ora, di come anche il caso odierno sia del tutto sovrapponibile, anzi persino più ampio, di quelli sopra citati e già dichiarati inammissibili, atteso che esso propone un ulteriore tentativo di eliminazione di alcune condotte/fattispecie attualmente vietate, per ottenere la specifica abrogazione del divieto di coltivazione non solo della *cannabis*, ma persino del papavero da oppio e della coca.

Appare, al riguardo, utile ancora ricordare le particolari modalità con cui sono costruiti i commi primo e quarto dell'art. 73 DPR 309/1990 su cui intende principalmente incidere il quesito della richiesta referendaria 2021, il **primo** dei quali si riferisce a una serie di attività (coltivazione, produzione, fabbricazione, commercializzazione, trasporto, ecc.) delle sostanze stupefacenti elencate alla Tabella I (c.d. "droghe pesanti", quali oppio, eroina, morfina, coca, anfetamine, ecc.) e alla Tabella III (barbiturici) con la previsione di pene detentive "*da otto a vent'anni di reclusione*" oltre alla multa, mentre **il quarto comma** dell'art. 73 richiamando le stesse condotte descritte al comma 1 si riferisce però alle Tabelle II (*cannabis* e derivati) e IV (droghe leggere), prevedendo quali sanzioni, seppur variamente graduate, sia la reclusione, sia la multa. Atteso tale contesto, i promotori del 2021 propongono, come si è già avuto modo di descrivere nelle suesposte premesse, di eliminare la parola "*coltivazione*" al primo comma dell'art. 73 e la pena detentiva (le parole "*la reclusione da due a sei anni*") dal comma 4.

Ne deriva che, per quanto riguarda la *cannabis*, che è l'oggetto del comma 4 che si riferisce alla Tabella II, la **coltivazione** (che si vuole abrogata nell'ivi richiamato primo comma) **diventerà** *tout court* **sempre lecita**, mentre qualsiasi altra attività avente ancora ad oggetto la canapa indiana (acquisto, vendita, esportazione, spaccio, consegna di tale stupefacente) non comporterà più pene detentive ma solo una multa, e ciò a prescindere dalle circostanze lievi o gravi in cui dette condotte residue avvenissero.

Per quanto concerne, invece, tutte le altre "droghe pesanti" di cui alla Tabella I si otterrà l'effetto di renderne lecita la coltivazione, attraverso la voluta eliminazione della parola "*coltiva*" dal comma 1 dell'art. 73, che potrà, ai fini prativi, consentire la

legalizzazione della coltivazione delle piante di papavero da oppio e di coca, oltre -come si è detto- a quella di canapa indiana.

Ben si vede, allora, come il tentativo odierno di depenalizzare/legalizzare la coltivazione di oppio, coca e *cannabis* ricalchi – persino ampliandoli – concettualmente quelli del 1980 e del 1997, atteso che si vorrebbe ridurre (e sensibilmente) il perimetro delle sostanze e/o delle condotte prima vietate.

In effetti, il caso proposto nel 2021 di modifica della disciplina penale non ha quale proprio oggetto una variazione dell'"intensità" della perseguibilità di certe condotte vietate, come avviene, ad esempio agli artt. 73, comma 5 e 75 rispettivamente per la graduazione delle pene di "lieve entità" o per la sostituzione di sanzioni penali con sanzioni amministrative per l'"uso personale" di droghe; in tali casi, cioè, la condotta rilevante (es. coltivazione, lavorazione, ecc.) rimane intatta sotto il profilo della illiceità della stessa, solo variandone l'estensione, per così dire, verticale in presenza di determinate circostanze, ricorrendo le quali le sanzioni penali diminuiscono (*lieve entità;* cfr. art. 74, comma 5) o mutano in sanzioni amministrative (*uso personale* cfr. art. 75), comunque rimanendo fermo – in ossequio alle Convenzioni internazionali di cui si dirà *infra* – il carattere vietato e – si insiste – sempre illecito delle condotte aventi a oggetto sostanze stupefacenti.

Il caso proposto nel 2021 pretende, invece, come nei precedenti citati del 1980 e del 1997, soprattutto di eliminare *tout court* e completamente una certa condotta, cioè la "coltivazione" riferita a determinate sostanze stupefacenti (oppio, coca, cannabis) dall'elemento oggettivo del reato discendente, come si vedrà di seguito, dai vincoli internazionali assunti dallo Stato italiano.

Come, cioè, nel 1980 e nel 1997 si vorrebbe rendere "lecita" una condotta, cioè la coltivazione di droghe come la canapa indiana, ma anche il papavero da oppio e la pianta da coca, il che è precluso innanzitutto dai vigenti vincoli internazionali cui lo Stato italiano ha aderito.

1/C) Sul contrasto delle richieste referendarie con i vincoli internazionali e, dunque, con l'art. 75, comma 2, Costituzione

Si procederà, ora, a un breve esame della insostenibilità rispetto all'art. 75 della Costituzione della doppia pretesa referendaria, (***i***) **di legalizzare**, cioè, **la *coltivazione* di**

tutte le sostanze stupefacenti, nonché (***ii***) di eliminare la reclusione per tutte le condotte (diverse dalla coltivazione, che si vorrebbe del tutto lecita) riferibili alla canapa indiana, cosicché per la **detenzione, il trasporto, la lavorazione, la fabbricazione, lo spaccio di qualsiasi quantità di *cannabis*** e derivati la sanzione sarebbe **solo** quella della **multa**.

i) *Sull'insanabile contrasto fra i vincoli internazionali e la richiesta di legalizzare/depenalizzare la coltivazione di piante di coca, papavero da oppio e canapa indiana*.

Attesa la medesima natura del quesito del 2021, sotto il profilo della pretesa di depenalizzare la coltivazione di *cannabis*, oppio e coca, rispetto ai precedenti tentativi del 1980 e del 1997 di legalizzare la coltivazione della stessa canapa indiana, la proposta referendaria in epigrafe indicata non può che incontrare i medesimi rilievi ostativi sollevati soprattutto dalle sentenze n. 30/1981 e n. 27/1997, le quali hanno puntualmente osservato come non sia nella disponibilità dello Stato italiano di disattendere specifici impegni assunti in senso opposto in sede internazionale, con ciò in effetti concretandosi uno dei divieti di referendum tipizzati dall'art. 75 della Costituzione come ricostruito nel passaggio richiamato al n. 1/A) del presente motivo.

Giova, dunque, ripercorrere l'argomentare della Consulta nei casi evocati, che, come si è visto, per quanto di interesse sono sovrapponibili all'attuale fattispecie in esame, la quale, anzi, estende la stessa pretesa di depenalizzazione persino alle piante di papavero da oppio e di coca, oltre che di canapa indiana.

«*In proposito* – cioè – *la Corte considera*[va] *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***" (cfr. sentenza **n. 30/81**, citata anche in **n. 27/97**).

Il carattere necessariamente sovranazionale dei contenuti fatti propri dallo Stato italiano si ricava già dal "*Preambolo alla Convenzione*" ove "*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"*» così riconoscendo «*la competenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di controllo degli*

stupefacenti», nonché dichiarando «*di voler stabilire, con la conclusione di una Convenzione unica, "una costante* ***cooperazione internazionale*** *per rendere operanti tali principi e raggiungere tali fini"*».

D'altronde lo stesso DPR 309/1990 in numerosi passaggi conferma, ribadisce e sviluppa proprio l'assolvimento dei "***compiti di cooperazione internazionale nella prevenzione e repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti*** *o psicotrope*" (cfr., *ex multis*, art. 11 DPR 309/90).

In tale contesto, la sentenza n. 30/1981 osserva come le sostanze stupefacenti e le attività ad esse connesse trovino già puntuale descrizione nella convenzione medesima e nelle relative tabelle, poi pedissequamente ribaltate nelle discipline nazionali, fra cui il DPR 309/1990 e la normativa in esso raccolta a sintesi, atteso che per modificare tali contenuti si dovrebbe seguire una procedura internazionale prevista dalla Convenzione in parola, rimanendone così preclusa la variazione unilaterale per opera degli Stati.

La Convenzione – osserva la Consulta nell'arresto 30/81 in citazione – «*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* <u>*coltivazione*</u> *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».

L'impianto della Convenzione internazionale esaminata dalla sentenza n. 30/1981 vincola, pertanto, sia "*nominativamente*" le sostanze stupefacenti considerate vietate, sia le attività/condotte interdette in relazione ad esse, con la relativa necessità di sanzionare dette attività. Sul punto, basti richiamare lo stesso articolo 1), che alla lettera "i)" comprende nell'attività (vietata) di **coltivazione** quella relativa alla «*coltura del papavero da oppio, della pianta di coca e della pianta di cannabis*», mentre alla lettera "u)" inequivocabilmente precisa che «*le espressioni "tabella I", "tabella II". "tabella III" e "tabella IV" si riferiscono alle liste di stupefacenti o di preparati allegate alla presente convenzione e che potranno essere modificate volta a volta – solo e soltanto – conformemente all'articolo 3*» e alle già richiamate procedure ivi dettagliate, che escludono poteri di variazione unilaterale.

La Convenzione di New York in commento, dunque, prescrive che le condotte (fra cui pacificamente e sempre la "***coltivazione***") aventi ad oggetto sostanze stupefacenti (ivi compresa, pacificamente, la *cannabis*), qualora ritenute "gravi", siano passibili "*di una pena adeguata, in particolare di pene che prevedono la reclusione o altre pene detentive*", con la sola eccezione costituita dalla possibilità di sostituire alla condanna penale o alla sua esecuzione, per quanti siano semplici utilizzatori di dette sostanze, l'applicazione di "*misure di cura, correzione, postcura, riabilitazione e reinserimento sociale conformemente alle disposizioni dell'articolo 38 paragrafo 1*".

Ma in nessun caso si consente che una intera "condotta" quale è la coltivazione di oppio, coca e canapa indiana possa essere – sempre e persino per significative quantità! – sottratta a qualsiasi misura sanzionatoria, come avverrebbe con la mera abrogazione della parola "*coltiva*" dal comma 1 dell'art. 73.

Anche la sentenza della Corte costituzionale n. 28/1993, nell'esaminare il tema del c.d. "uso personale" ha ritenuto ammissibile la in allora relativa richiesta referendaria solo in quanto la condotta sarebbe comunque rimasta con una natura "illecita", benché sanzionata sotto il profilo amministrativo, come allo stato avviene a mezzo dell'art. 75. L'arresto del 1993 in commento, infatti, premetteva che «*la richiesta referendaria in esame è diversa*

da quella esaminata e dichiarata inammissibile da questa Corte con la sentenza n. 30 del 1981. In quel caso, infatti, il referendum *proposto aveva ad oggetto la* <u>*esclusione*</u>*, dalle tabelle delle sostanze stupefacenti sottoposte a controllo, delle cosiddette droghe leggere e ciò si poneva in* <u>*contrasto*</u> *con accordi internazionali che tale controllo prescrivevano ed in particolare con la Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 ed il relativo Protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati e resi esecutivi per effetto della legge 5 giugno 1974, n. 412*». Ribadita la necessaria illiceità di tutte le condotte ricomprese nelle Convenzioni internazionali sugli stupefacenti, anche se per lo specifico ridotto utilizzo considerato, esaminava la precipua questione posta nel 1993, osservando che «*la depenalizzazione dell'illecito costituito dalla detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope per uso personale – che è l'effetto perseguito dalla presente iniziativa referendaria – non si pone invece in contrasto né con la suddetta Convenzione di New York del 1961, né con la Convenzione di Vienna del 20 dicembre 1988, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 5 novembre 1990, n. 328*» atteso che «*non vi è dubbio che, in sostanza, la convenzione prospetti la facoltà per ogni Stato contraente di prevedere misure diverse dalla sanzione penale per ogni infrazione che presenti un carattere di minor gravità*».

Pertanto, la sentenza n. 28/93 acconsentiva quelle richieste proprio in quanto non dirette a legalizzare *tout court* l'uso di droghe, permanendo anche per l'uso personale la sanzionabilità amministrativa, cosicché esse erano finalizzate «*non ad eliminare la illiceità della detenzione per uso personale di tali sostanze, sì che non viene chiesta l'abrogazione delle disposizioni da cui deriva la punibilità di tali comportamenti con sanzioni amministrative*».

Tornando, ora, alla prima puntuale pretesa avanzata dal 2021 di giungere, invece, alla completa legalizzazione della "coltivazione" di tutte le droghe, va attirata l'attenzione che, proprio in considerazione delle disposizioni evocate della Convenzione internazionale di New York, la Corte costituzionale, con la miliare sentenza n. 30/1981, ebbe a dichiarare **inammissibile** la proposta di *referendum* abrogativo dell'allora vigente legge n. 685/1975 in materia di stupefacenti nelle parti in cui prevedeva di escludere rilevanza ai fini sanzionatori ovvero di legalizzare <u>condotte</u> aventi ad oggetto (solo) la *cannabis* o i suoi derivati. In proposito, la Consulta puntualmente osservava 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».

Né appaiono margini per una riperimetrazione "orizzontale" delle sostanze e delle attività vietate, atteso che, a sensi dell'art. 2, comma 2, della «Convenzione internazionale del 1961 in commento *gli stupefacenti di cui alla tabella II* – cannabis – *sono sottoposti alle* ***stesse*** *misure di controllo degli stupefacenti di cui alla tabella I, eccetto che alle misure previste ai paragrafi 2 e 5 dell'articolo 30, per quanto riguarda il commercio al dettaglio*».

In altri termini, come riconosce ancora la pronuncia n. 30/1981 in esame, «*nella esecuzione della menzionata Convenzione internazionale e nell'attuazione degl'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 … di una sostanza espressamente contemplata come stupefacente nella Convenzione*».

Contenuti del tutto analoghi – anzi viepiù restrittivi – vengono, altresì, introdotti dalla già citata Convenzione di Vienna del 21 febbraio 1971, resa esecutiva in Italia con legge 25 maggio 1985, n. 385; altresì, «*il quadro degli obblighi internazionali rilevanti ai fini del presente giudizio è definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite adottata a Vienna il 20 dicembre 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, ratificata e resa esecutiva in Italia per effetto della legge 5 novembre 1990, n. 328*» (**Corte cost., n. 27/1997**, cit.).

In effetti, (anche) quest'ultima Convenzione internazionale di Vienna obbliga «*Ciascuna Parte*» ad «*adotta[re] i provvedimenti necessari per attribuire il carattere di reato, …, qualora l'atto sia stato commesso intenzionalmente"* rispetto anche *"ii) alla*

coltivazione del papavero da oppio, dell'albero della coca o della pianta di canapa indiana, ai fini della produzione di stupefacenti in violazione delle disposizioni della Convenzione del 1961».

«*Per quanto qui interessa*», poi, precisa la sentenza n. 27/1997, «il *sistema della Convenzione di Vienna è completato dal paragrafo 2 dell'art. 14, che impone a ciascuna parte l'obbligo di adottare "misure appropriate per impedire sul suo territorio la* coltura *illecita di piante contenenti stupefacenti", tra cui "la pianta di canapa indiana", nonché dall'art. 25, ove è stabilito che le disposizioni della Convenzione non derogano ai diritti e agli obblighi derivanti dalla Convenzione unica di New York del 1961, così come modificata dal Protocollo di emendamento del 1972, nonché dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971"*. Così come, prosegue l'arresto n. 27/97 in citazione, "*l'art. 28, nel caso in cui una parte autorizzi la coltivazione della cannabis, impone l'applicazione del rigoroso regime di controllo disposto dall'art. 23 per il papavero da oppio*».

Specificatamente, poi, e a tacer d'altro, l'art. 14 contiene «*misure volte ad eliminare la coltivazione illecita delle piante da cui si estraggono stupefacenti ed a sopprimere la domanda illecita di stupefacenti e di sostanze psicotrope*», il che appare ostativo a qualsivoglia ipotesi di liberalizzazione di tale coltivazione.

Inoltre, per la sentenza n. 27/1997 – che dichiara una piena condivisione con i precedenti in punto di inammissibilità di *referendum* sulla liberalizzazione di droghe pronunciati dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale – «*non vi è quindi dubbio che, alla stregua delle convenzioni internazionali di Vienna e di New York, la canapa indiana e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti la cui coltivazione e detenzione, ..., deve essere qualificata come reato o, quantomeno, sottoposta a misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale: al riguardo, la Corte si richiama alle conclusioni cui sono pervenute le sentenze n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993, all'analitico esame ivi contenuto delle disposizioni della Convenzione unica di New York del 1961, come emendata dal Protocollo di Ginevra del 1972, della Convenzione di Vienna del 1988, nonché delle allegate tabelle I e IV, con specifico riferimento alla sottoposizione della canapa indiana e dei suoi derivati alle varie misure di controllo previste per la coltivazione, il commercio, la detenzione e l'uso delle sostanze stupefacenti*».

Per il vero, della irrefutabile necessità discendente dai vigenti obblighi internazionali per lo Stato italiano, magistralmente descritta dalla ricordata giurisprudenza della Corte costituzionale, sembrano esserne convinti persino i promotori i quali, seppur a commento dell'ultima parte del quesito proposto (riguardante la richiesta di eliminazione di una delle varie sanzioni amministrative comminabili in caso di uso personale), ammettono che «*il referendum non deve intervenire su norme derivanti da obblighi internazionali che in materia di sostanze stupefacenti prevedono che la detenzione di* cannabis *sia considerata reato quantomeno soggetto a sanzione amministrativa. Per tali ragioni il referendum non può abrogare tutte le sanzioni amministrative poiché non supererebbe il vaglio della Corte costituzionale, come già successo con il referendum del 1996*» (cfr. doc. 5, pag. 6). Al netto di qualche "refuso" giuridico, che vorrebbe ritenere "reato" una fattispecie sanzionata in sede amministrativa, quel che in questa sede innanzitutto conta è la confessata consapevolezza, secondo cui tutte le condotte aventi ad oggetto una sostanza stupefacente devono venire considerate illecite, con una adeguata previsione sanzionatoria. Devesi, in altri termini escludere che, in ragione degli obblighi internazionali vigenti, una di queste condotte, ovvero la "*coltivazione*" di sostanze comprese nelle Tabelle, quali la canapa indiana, il papavero da oppio e le piante di coca, possa venire qualificata quale una attività lecita.

Invece, il quesito 2021 vorrebbe, innanzitutto, sottrarre del tutto da ogni sanzione e dunque pienamente legalizzare la *coltivazione* di tali sostanze stupefacenti, il che rappresenta, come si è visto, una pretesa indubitabilmente inammissibile.

ii) Egualmente incompatibili sul piano dei vincoli internazionali sono le pretese evincibili alla seconda parte del quesito referendario proposto riferita al comma 4 dell'art. 73, quelle cioè per cui si vorrebbe escludere la *reclusione*, permanendo la sola "multa" per **tutte le condotte** (a questo punto) diverse dalla *coltivazione*, dunque per la fabbricazione, lavorazione, detenzione, trasporto, spaccio riferibili alla **cannabis** (Tabella II) e alle "droghe leggere" (Tabella IV), qualsiasi sia la entità di tali condotte.

In altri termini, si vorrebbe che anche per i fatti **gravi** ovvero per grandi anzi ingenti quantitativi di droghe di cui alla tabella II e IV, specie, dunque, di *cannabis* e derivati, così come per episodi come lo spaccio verso i minori o presso le scuole NON sia mai possibile comminare la pena della reclusione.

Giova, sul punto, riprendere i contenuti dell'art. 36 della Convenzione di New York, secondo il quale,

a) per un primo profilo, «*la coltivazione e la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, la detenzione, l'offerta, la messa in vendita, la distribuzione, l'acquisto, la vendita, la consegna per qualunque scopo, la mediazione, l'invio, la spedizione in transito, il trasporto, la importazione e la esportazione di stupefacenti non conformi alle disposizioni della presente convenzione*» devono sempre essere «*considerati infrazioni punibili*»; inoltre,

b) per un secondo profilo, in caso di «*infrazioni gravi*» le condotte devono essere «*passibili di una pena adeguata, in particolare di pene che prevedono la reclusione o altre pene detentive*», consentendo,

c) per un terzo profilo, che «*chi compie un'azione illecita nel senso esposto possa essere anche sottoposto a misure di cura, correzione, postcura, riabilitazione e reinserimento*».

Soccorre, a questo punto, quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 28/93, che ha interpretato proprio l'art. 36 in commento, prospettando «*la facoltà per ogni Stato contraente di prevedere misure diverse dalla sanzione penale per ogni infrazione che presenti* – però – *un carattere di minor gravità*».

Pertanto, è certamente preclusa, in ragione dei vincoli internazionali rappresentati, l'eliminazione della pena della reclusione (almeno) delle condotte gravi.

Invece, quanto proposto dal *referendum* vìola ortogonalmente detto precetto derivante dalle cogenti fonti internazionali in quanto vorrebbe eludere la reclusione per **tutte** le condotte illecite relative alla canapa indiana, anche per quelle più gravi (anzi, si vedrà che l'effetto del quesito si risolverebbe in favore solo dei grandi spacciatori o dei fatti più pregiudizievoli). Né – e a tutto concedere – l'effetto ricercato del *referendum* condurrebbe all'applicazione alternativa di «*misure di cura, correzione, postcura, riabilitazione e reinserimento*». In effetti, come si ricorderà, gli obblighi internazionali escludono che per la residua gamma di condotte vietate dopo aver, in ipotesi, espunto la coltivazione (es., trasporto, spaccio, esportazione, importazione) riferite alla *cannabis* (Tabella II) e alle droghe leggere della Tabella IV non si prevedano né pena detentiva, né le uniche misure di riabilitazione e cura alternative consentite in alternativa alla reclusione nei casi ricordati, come invece avverrebbe con la abrogazione delle parole considerate dal quesito 2021 al comma 4 dello stesso art. 73.

Dunque, come la prima anche la seconda parte del quesito proposto appare inammissibile, atteso che gli esiti pretesi dai promotori sono preclusi dal tenore delle norme internazionali che l'Italia ha pedissequamente introdotto nel proprio ordinamento da ultimo con il DPR n. 390/1990, il cui articolo 73, commi 1 e 4, non può conseguentemente essere oggetto delle abrogazioni in oggetto rappresentate, e ciò in ragione del divieto contenuto in tal senso dal comma secondo dell'art. 75 della Costituzione.

****

2) **In subordine: sulla inammissibilità del richiesto *referendum* - Violazione dei parametri all'uopo elaborati dalla giurisprudenza costituzionale – Violazione, sotto plurimi profili, da parte del quesito proposto dei parametri di intangibilità di norme a contenuto vincolato, omogeneità, chiarezza, semplicità, univocità, intellegibilità, coerenza, ragionevolezza, nonché completezza e idoneità a conseguire il fine perseguito**

2/A) Premessa

Com'è noto, accanto ai limiti testuali espressamente previsti dall'art. 75, co. 2, Cost., che – come brevemente esposto al motivo che precede – il quesito proposto vìola palesemente, la giurisprudenza costituzionale ha individuato una serie di ulteriori condizioni di ammissibilità dell'istituto referendario, desumibili dall'intero ordinamento costituzionale. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, "*esistono valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture oppure ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, secondo comma, Cost.*" (**Corte cost., n. 16/1978**).

Nel presente paragrafo (n. 2) verranno evidenziate alcune palesi incoerenze rispetto a detti parametri, che, come si vedrà nel motivo successivo del presente atto (n. 3), in alcuni casi condurrebbero persino a *vulnus* pregiudizievoli di valori costituzionalmente protetti.

Giova, al fine di evidenziare tali criticità, brevemente di nuovo ricordare il contenuto del quesito proposto con l'iniziativa in epigrafe indicata, che appare tripartito rispetto alle disposizioni di cui si chiede contestualmente l'abrogazione.

I promotori, propongono, cioè, di eliminare **contestualmente** dal DPR 309/:

a) la parola «*coltiva*» dall'art. 73, comma 1, dunque riferita alle sostanze di cui alla Tabella I (droghe pesanti, quali oppio, coca, eroina, morfina, ecc.; cfr. art. 14, lett. a/DPR

309) e alla Tabella III (barbiturici, e preparazioni conseguenti; cfr. art. 14, lett. c/DPR 309);

b) le parole «*la reclusione da due a sei anni*» dall'art. 73, comma 4, dunque riferibili alla Tabella II (*cannabis*, prodotti dalla stessa ottenuti, nonché le preparazioni contenenti cannabis e derivati; cfr. art. 14, lett. b/DPR 309) e alla Tabella IV ("*droghe leggere*" "*con pericoli di dipendenza fisica o psichica di intensità e gravità minori di quelli di cui alle Tabelle I e III*", nonché le "*preparazioni contenenti tali sostanze*");

c) le parole «*sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni*» dall'art. 75, comma 1.

Parafrasando quanto esposto, ciò significa che il quesito chiede, **contemporaneamente**:

I) di liberalizzare totalmente, dunque di rendere lecita e priva di ogni sanzione, penale e/o amministrativa, la *coltivazione* del papavero da oppio e della coca (in Tabella I, comma 1 art. 73), nonché – almeno sul piano dell'effetto formale – dei barbiturici (Tabella III, comma 1 art. 73), che però si conviene non essere elementi coltivabili;

II) di liberalizzare totalmente, dunque di rendere lecita e senza alcuna possibile sanzione la *coltivazione* della canapa indiana (Tabella II, come da combinato disposto commi 4 e 1 art. 73) e, per quanto fisicamente possibile, delle droghe leggere della Tabella IV;

III) di eliminare tutte le conseguenze detentive (reclusione) per ogni attività che abbia quale proprio oggetto la *cannabis* (Tabella II, comma 4 art. 73) ovvero "*le preparazioni contenenti*" *cannabis* "*in conformità alle modalità indicate nella tabella dei medicinali*" (cfr. art. 14 e Tabella II, richiamata al comma 4 art. 73), la quale, dunque, potrà essere, ad esempio, lavorata, raffinata, venduta, spacciata, offerta, distribuita, trasportata, spedita, consegnata, il tutto anche per ingenti quantità o verso persone minori o plessi scolastici, solo rischiando una multa;

IV) di eliminare tutte le conseguenze detentive (reclusione) per ogni attività che abbia quale proprio oggetto le droghe leggere della Tabella IV (comma 4 art. 73) ovvero «*le preparazioni contenenti*» tali sostanze «*in conformità alle modalità indicate nella tabella dei medicinali*» (cfr. art. 14 e Tabella IV, richiamata al comma 4 art. 73), le quali sostanze,

dunque, potranno essere, ad esempio, raffinate, lavorate, vendute, offerte, distribuite, trasportate, spedite, consegnate, il tutto anche per ingenti quantità, solo rischiando una multa;

V) di eliminare la possibilità che sia sospesa la patente di guida a chi «*importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene*» qualsiasi sostanza stupefacente compresa nelle Tabelle da I a IV (dunque, ad esempio, oppio, eroina, cocaina, marjuana, *hashish*, barbiturici, droghe leggere, ecc.) per uso personale.

2/B) Sull'inammissibilità dell'abrogazione di norme a contenuto vincolato

Si è già avuto modo di vedere nel precedente motivo (n. 1) come almeno le fattispecie da I) a IV) descritte al precedente paragrafo (2/A) corrispondano a vincoli che gravano sullo Stato italiano per effetto di Convenzioni internazionali.

Una siffatta caratteristica deve essere anche sussunta nel criterio di ammissibilità secondo cui sono sottratte a *referendum* abrogativo quelle norme che rappresentano l'unica attuazione possibile di un principio costituzionale, senza che vi possa essere una scelta discrezionale del legislatore (cfr. **Corte cost. 16/1978**; **Corte cost. n. 35/1997**), categoria cui non può non equipararsi anche quella di norme che sono la trasposizione, necessaria, di obblighi internazionali assunti dallo Sato italiano. Come è l'art. 73, commi 1 e 4, del DPR 209/1990.

2/C) Sull'inammissibilità per violazione delle caratteristiche di omogeneità, coerenza, semplicità, univocità e intellegibilità del quesito

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il quesito referendario deve essere omogeneo, coerente e intelligibile, dovendo assicurare, in altri termini, «*le necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti*» (cfr. **Corte cost., n. 26/1981**).

Sono state, cioè ritenute inammissibili le richieste nelle quali ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale «*contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare*» (**Corte cost., n. 16/1978**

cit.). Secondo l'orientamento della Corte, cioè, «*occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ricondotti ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)*» (*ibid.*).

In effetti, «*il* referendum *nel suo significato, prima ancora che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una scelta. E l'elemento, questo della scelta, essenziale e fondamentale per la determinazione del concetto tecnico di referendum, come lo è nelle consultazioni popolari in genere e, quindi, anzitutto nelle elezioni. Ma il concetto di scelta, a sua volta, è intimamente legato a quello di possibilità, con la conseguenza che, se non c'è possibilità, non c'è scelta e, se non c'è scelta, come non vi sono elezioni, così non c'è referendum. Ora, la possibilità di scelta, cioè il* proprium *dell'istituto referendario viene meno, quando la libertà di voto dell'elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale, ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l'eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere. Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità*» (**Corte costituzionale, n. 27/1981**).

Il giudice delle leggi ha altresì affermato che «*la natura del* referendum *abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una* ratio *altrettanto puntuale. Il quesito referendario è dotato di siffatta* ratio *quando in esso sia incorporata l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo*» (**Corte cost., n. 29/1987**).

Ancora una volta, e come si è detto, è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di

riferimento, chiarezza che va, cioè, intesa come «*inconfondibilità della domanda*» (**Corte cost., n. 28/1981**) da sottoporre agli elettori, nel rispetto della fondamentale esigenza che sia loro garantita l'espressione di un voto consapevole (cfr. anche **Corte cost., nn. 63, 64, 65/1990**). Per converso, non è ammissibile il quesito di fronte al quale i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme e a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nella medesima domanda, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore ovvero di fronte al quale preferiscano orientarsi verso l'astensione dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, in quanto l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo.

Univocità e omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile trasparenza dell'operazione referendaria, nella quale devono appalesarsi "*un criterio ispiratore fondamentalmente comune*" o "*un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale*" (**Corte cost., nn. 22, 26, 28/1981; nn. 63, 64, 65/1990**, cit.).

Nel caso che ci occupa, invece, tali dirimenti fattori non vengono a realtà.

Si è visto, da ultimo, al par. 2/A), come i contenuti veicolati dal quesito siano plurimi, molto ampli e non omogenei, riguardando, a mo' di esempio:

α) se si voglia liberalizzare la coltivazione della *cannabis* (art. 73, commi 1 e 4), ma **anche**

β) se si voglia liberalizzare la coltivazione della *cannabis*, del papavero da oppio e/o della pianta della coca (art. 73, comma 1) e

γ) se si ritenga di escludere la relazione per il trasporto, lo spaccio, la vendita, la consegna di piccole quantità di *cannabis* (art. 73, comma 4) e

δ) se si sia d'accordo nell'escludere la reclusione per il commercio e lo spaccio anche e persino di ingenti quantità di marjuana e hashish (art. 73, comma 4) e

ε) se si voglia (come si vedrà meglio *infra*) consentire di "*fabbricare, raffinare, produrre*" "*le preparazioni contenenti*" *cannabis* o derivati anche in difformità dalle "*modalità indicate nella tabella dei medicinali*" (art. 73, comma 4 con rinvio alla Tabella II) e

ζ) se si voglia (come si vedrà meglio *infra*) consentire a fronte di una sola multa di

"*fabbricare, raffinare, produrre*" "*le preparazioni contenenti*" sostanze delle droghe leggere della Tabella IV anche in difformità dalle "*modalità indicate nella tabella dei medicinali*" e ciò anche a scopo medicinale al di fuori delle regole farmaceutiche (art. 73, comma 4 con rinvio alla Tabella IV) e

η) se si voglia eliminare la possibilità che sia sospesa la patente di guida a chi «*importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene*» qualsiasi sostanza stupefacente compresa nelle Tabelle da I a IV (quali, ad esempio, oppio, eroina, cocaina, marjuana, *hashish*, ecc.) per uso personale.

Sono davvero molte le possibili potenziali opzioni su cui un elettore dovrebbe poter riflettere. Ad esempio, potrebbe concordare solo sulla coltivazione libera della cannabis (**α**), ma non su quella del papavero da oppio e/o della pianta della coca, che sono consumabili anche senza alcuna ulteriore lavorazione (**β**), ovvero potrebbe anche convenire sulla liberalizzazione della coltivazione della canapa(**α**), ma non su una attenuazione delle pene per chi spaccia (**γ** e **δ**) oppure potrebbe non opporsi all'attenuazione delle pene per attività inerenti piccole quantità di stupefacenti (**γ**) pur restando convinto della necessità della reclusione per spacciatori di quantità significative (**δ**) o, ancora, l'elettore potrebbe non voler la sospensione della patente per detenzione di piccole dosi (**η**) ma rimanere persuaso dell'opportunità della pena della reclusione per lo spaccio di marjuana e/o *hashish* (**γ** e **δ**) ovvero concordare sulla legalizzazione di oppio, coca e *cannabis* (**α** e **β**) senza voler che si lavorino le preparazioni contenenti dette sostanze in difformità dalle regole sanitarie che presidiano i medicinali e il settore farmaceutico (**ζ** e **η**).

Sono, questi, solo alcuni degli esempi che dimostrano irrefutabilmente la inopinata **eterogeneità** dei contenuti posti, nonché la palese violazione dei parametri di omogeneità, univocità, chiarezza e semplicità in rubrica indicati, con la necessaria conseguente declaratoria di inammissibilità del quesito referendario in parola.

2/D) Sull'inammissibilità per violazione dei parametri di completezza e di idoneità a conseguire il fine perseguito del quesito

Il quesito referendario deve altresì dimostrare sufficienti tatti di «*completezza*» e, dunque, di «*idoneità a conseguire il fine perseguito*», il che rende «*necessario: a) individuare l'intento con esso perseguito; b) individuare la normativa di risulta; c) porre*

a confronto i risultati di cui alle predette indagini» (cfr. **Corte cost. n. 25/2011**).

Rispetto ai parametri in questa sede evocati, si deve mettere in luce come la annunciata pretesa di «*depenalizzare*» (legalizzare/liberalizzare) «*la condotta di coltivazione di qualsiasi pianta*» (canapa indiana, coca e papavero da oppio), come si legge sul portale dei promotori del referendum (cfr. doc. 5, pag. 5; *https://referendum cannabis.it/informati/*) sia, sul piano pratico, vanificata dalla permanenza di non poche norme di segno opposto (sulle quali non vengano avanzate richieste abrogative, come logica avrebbe voluto), norme che affermano e dispongono, comunque, la illiceità anche penale di "colture" non autorizzate di tali piante con effetti propri degli stupefacenti.

i) Innanzitutto, la proposta referendaria **non tocca l'art. 26** del Testo unico n. 309/1990, secondo il quale «*è vietata la coltivazione delle piante comprese*, tanto *nella tabella I* -(coca e papavero da oppio) quanto nella *tabella II*» (*cannabis*) in assenza della specifica autorizzazione prescritta dagli artt. 2, 17 e 27 dello stesso DPR 209/1990 ovvero qualora il soggetto agente non sia inserito nell'elenco aggiornato delle imprese autorizzate alla coltivazione (cfr. art. 16 DPR 309/1990), le quali imprese, ai sensi del successivo art. 34, devono persino tenere a disposizione «*locali idonei*» «*per il controllo dell'entrata e dell'uscita delle sostanze stupefacenti*» da parte dei «*militari della Guardia di finanza*» che ivi «*devono essere dislocati*».

ii) Altresì, al *referendum* richiesto nel settembre 2021 sopravviverebbe l'art. 28 del DPR 209, ove si prevede che chi coltivi le piante di *cannabis*, oppio o coca senza autorizzazione incorra nelle medesime «*sanzioni penali ed amministrative stabilite per la fabbricazione illecita delle sostanze stesse*». Ora, come si è visto, la richiesta referendaria non incide affatto sulla condotta di «*fabbricazione*» di droghe, per la quale il comma 1 dell'art. 73 del DPR 309/1990 (per oppio e coca, richiamato anche dal comma 4 per la *cannabis*) prevede significative <u>pene detentive</u>. Di conseguenza, anche qualora il *referendum* proposto venisse approvato, egualmente per chi coltivasse senza la prescritta autorizzazione canapa indiana, papavero da oppio o piante di coca incorrerebbe proprio nella citata sanzione della reclusione, in quanto detta condotta verrebbe considerata "*fabbricazione*" di sostanze stupefacenti ancora penalmente perseguite all'art. 73, commi 1 e 4, DPR 309/1990.

L'eventuale approvazione della proposta referendaria comporterebbe, quindi, con ogni evidenza, che la coltivazione non autorizzata, tanto della coca e del papavero da oppio

quanto della *cannabis*, continuerebbe comunque ad essere penalmente sanzionata, con la differenza, però, che mentre per la coca ed il papavero la sanzione rimarrebbe quella della reclusione unita alla multa, quale prevista dal comma 1 dell'art. 73 del Testo unico, per la *cannabis*, soggetta alle previsioni del comma IV, rimarrebbe invece applicabile la sola multa.

In ogni caso, si insiste nell'osservare che, con buona pace dei promotori, né per la *cannabis*, né per le piante di coca, né per il papavero da oppio avverrebbe alcuna "liberalizzazione", giacché il dichiarato effetto di legalizzare «*la condotta di coltivazione di qualsiasi pianta*» (cfr. doc. 5, pag. 5) di sostanze stupefacenti non verrebbe affatto conseguito.

iii) Nemmeno quanto si prefiggono i promotori con la seconda parte del quesito potrà essere ottenuto sulla base della richiesta effettivamente proposta. Anzi, si va incontro a un inaccettabile effetto paradossale, che sarà ripreso anche nel successivo motivo per gli specifici diversi profili che ivi saranno considerati (n. 3).

Rispetto, cioè, alla richiesta di eliminare la detenzione per le condotte illecite relative alla *cannabis*, con la richiesta abrogazione delle relative parole riferite alla *reclusione* al comma 4 dell'art. 73, si deve attirare l'attenzione sul comma 5 dello stesso art. 73 del DPR 309/90, come modificato dall'art. 2 del d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10 e non oggetto di richieste referendarie, il quale, come noto, dispone una pena detentiva minore rispetto a quelle previste al comma 1 e al comma 4, se la condotta è «*di lieve entità*», «*per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze*».

Ora, secondo l'insegnamento di Cassazione Penale, Sez. VI, 26 marzo 2014 detta "*ipotesi lieve*" di condotta illecita in tema di sostanze stupefacenti dev'essere rappresentata come figura di reato **autonoma** rispetto a quella delineata dal comma primo dell'art. 73 dpr citato.

Quindi, qualora una delle condotte stigmatizzate aventi ad oggetto *cannabis* (spaccio, trasporto, ecc.) sia di *lieve entità*, essa rimarrebbe punita con la reclusione (!), ai sensi del considerato comma 5 dell'art. 73, e ciò anche qualora il *referendum* richiesto conducesse alla abrogazione delle parole relative alla "reclusione" al comma 4.

Non potrebbe esservi effetto più paradossale a leggere le declamate intenzioni dei promotori, i quali, evidentemente (e a tacer d'altro, di cui si dirà) avrebbero dovuto

semmai coinvolgere nel quesito anche il considerato comma 5, con la relativa scolastica incompletezza e aporeticità di quanto invece effettivamente proposto. Ma così non è stato.

Difettano, dunque, e platealmente, i requisiti in oggetto indicati, quelli, cioè, della idoneità dell'iniziativa referendaria a conseguire gli scopi dichiarati, nonché della completezza del quesito proposto, requisiti che sono necessari ai fini dell'ammissione dell'iniziativa referendaria in oggetto.

****

3) Ancora in subordine: sulla inammissibilità del richiesto *referendum* - Violazione dei parametri all'uopo elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in punto di inammissibilità di effetti manipolativi, peraltro lesivi di valori costituzionalmente rilevanti – Violazione, sotto tale particolarmente grave profilo, del necessario rispetto della natura ablativa dello strumento referendario

L'esame circa il (mancato) rispetto dei parametri di ammissibilità elaborati dall'ecc.ma Corte costituzionale svolto nel precedente motivo n. 2) prosegue in questa sede, considerando anche gli effetti manipolativi di taluni profili che si risolvono in un palese, anch'esso autonomamente, contrasto con prioritari valori di rango costituzionale.

3/A) Sull'inammissibilità di quesiti aventi carattere manipolativo

Con sentenza n. 46/2003 la Corte costituzionale dichiarò inammissibile una proposta di *referendum* abrogativo, osservando che la sua eventuale approvazione avrebbe dato luogo a illegittimità della normativa di risulta. Ciò sulla scorta del principio, già affermato in altre, richiamate sentenze della stessa Corte, secondo cui non può ritenersi ammissibile una proposta referendaria quando con essa si tenti, «*attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole ed il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo*».

Quanto proposto ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, dunque, deve assicurare il dovuto «*rispetto della natura essenzialmente ablativa* – e non manipolativa – *dell'operazione referendaria*» (cfr. **Corte cost. n. 24/2011**; cfr. anche, *ex multis*, sentenze nn. **26/2017**, **13/2012**, **28/201**).

Pertanto, se le contraddizioni fra il quesito proposto e la normativa di risulta sono state

sinteticamente accennate al precedente paragrafo sub n. 2/D, corre ora l'obbligo di dare conto del carattere manipolativo, sotto plurimi profili, del quesito referendario in epigrafe esposto, il che, come si è detto, appare inammissibile sia in sé, sia per la presenza di conseguenze palesemente contrastanti con preminenti valori costituzionali.

3/B) Sull'introduzione di una incostituzionale normativa "di favore" per la produzione dell'oppio, della coca e della canapa indiana nonché degli stupefacenti da essi derivabili, in palese e inammissibile violazione dei valori relativi alla sicurezza pubblica e alla indefettibile perseguibilità dei delitti in materia di sostanze stupefacenti

Come si è avuto modo di evidenziare nel corso del presente atto, l'approvazione del *referendum* vorrebbe ottenere (al netto delle esposte e contrastanti relazioni di cui si è detto con la normativa di risulta evincibile soprattutto agli artt. 26-28 DPR 209/90) la sostanziale liberalizzazione della "*coltivazione*" di molte sostanze stupefacenti, fra cui la coca, l'oppio (Tabella I), la canapa indiana e le droghe leggere (Tabelle II e IV).

Come si è avuto modo di riferire, ciò che verrebbe **legalizzato** vorrebbe essere **qualsiasi attività di *coltivazione***, non soltanto, cioè, quella in forma domestica, poiché l'abrogazione *tranchant* della parola '*coltiva'* dall'art. 73, comma 1, DPR 209/1990, prescinde dall'estensione della stessa attività, il che significa che si potranno, lecitamente, attrezzare a coltivazione di coca, oppio e canapa indiana grandi e vasti fondi agricoli! Così l'evidente maggiore remuneratività derivante dal dedicare un appezzamento di terreno alle piante di *cannabis*, di papavero da oppio e di coca invece che alle colture della tradizionale ortofrutta incentiverà agricoltori più o meno professionali a dedicarsi a questo nuovo mercato, spinti dall'esclusivo intento di profitti maggiori e più facili, con possibilità di spaziare all'oppio e alla coca.

Ora, non v'è chi non veda come tale effetto sia in inaccettabile contrasto con le finalità di disincentivazione e repressione del mercato degli stupefacenti scolpite con grandi chiarezza e determinazione nelle Convenzioni internazionali in precedenza citate, ma anche, e fra l'altro, all'art. 1 del DPR n. 390/1990, che indirizza l'intera normativa di settore espressamente «*contro la illecita produzione e diffusione delle sostanze stupefacenti o psicotrope, a livello interno e internazionale*».

Non solo. È circostanza notoria che il sistema di investigazione e repressione ha una privilegiata possibilità di incisività proprio attorno alla fase della "*coltivazione*" degli

stupefacenti, atteso che altri passaggi illeciti possono essere più facilmente occultati. Sulla "*coltivazione*", perciò, si attesta la possibilità di una "*difesa anticipata*" rispetto all'azione di repressione penale degli inquirenti, che la normativa internazionale e nazionale impone contro la diffusione degli stupefacenti.

Pertanto, la voluta legalizzazione della *coltivazione* delle droghe otterrà, surrettiziamente, l'effetto, assolutamente inaccettabile, di diminuire l'efficacia di tale "*difesa anticipata*" degli apparati investigativi dello Stato italiano.

3/C) Sull'introduzione di una incostituzionale normativa di favore per lo spaccio della canapa indiana e degli stupefacenti suoi derivati, in palese e inammissibile violazione dei valori relativi alla sicurezza pubblica, alla indefettibile perseguibilità dei delitti in materia di sostanze stupefacenti, alla educazione dei minori, alla salvaguardia dei percorsi educativi, ai doveri di cura e di tutela dei più fragili

In premessa, devesi ricordare che il *referendum* proposto non incide sulle condotte diverse dalla *coltivazione* che abbiano ad oggetto "*droghe pesanti*" (cfr. art. 73, comma 1, DPR 309/1990), pur quando esse fossero di minima entità e tali quindi, da dar luogo alla speciale attenuante del c.d. "caso lieve", prevista dal comma 5 dell'art. 73 del Testo unico 309/90: ad esse rimarrebbe sempre applicabile la pena della reclusione nel minimo di sei mesi.

Invece, il quesito del proposto nuovo referendum *coinvolge* l'intero comma 4 dell'art. 73 del DPR 209/1990, con ciò considerando, fra l'altro, tutte le condotte – diverse dalla totalmente legalizzata "coltivazione" – aventi ad oggetto la canapa indiana, alle quali (es: raffinazione, spaccio, trasporto, importazione, esportazione, ecc.) sarebbe **sempre** e comunque applicabile la **sola multa**, quale che fosse la gravità delle stesse nel caso specifico, attesa la pretesa eliminazione di **ogni** riferimento alla pena della reclusione nel comma 4 in commento. Quindi, anche quando sussistessero una o più delle aggravanti previste dall'art. 80 del Testo unico 309/90 quali, ad esempio, l'ingente quantitativo ovvero la consegna della droga a soggetti di età minore o in prossimità di istituti scolastici, non scatterebbe mai alcuna pena detentiva. Tali aggravanti danno luogo, infatti, solo ad aumenti della stessa pena prevista per il reato base, ma non all'applicazione di una pena di specie diversa e più grave, fatta eccezione per il solo caso in cui, trattandosi di quantità ingente, sussista anche l'ipotesi di cui alla lett. e) del citato art. 80 (adulterazione o commistione delle sostanze in modo che ne risulti accentuata la potenzialità lesiva).

Dunque, in ragione di quanto ora osservato, nonché della assenza di ogni riferimento ad elementi quantitativi nella richiesta del quesito di eliminare dal comma 4 dell'art 73 DPR 209/90 la pena della reclusione, si viene a creare un gravissimo effetto manipolativo, che si risolve nell'introduzione addirittura di una disciplina di favore per grandi raffinatori, trasportatori o spacciatori di marjuana e/o hashish in sensibili quantitativi o persino a danno di minori o presso gli istituti scolastici. Così, per simili gravissime attività di commercializzazione di grandi quantità di *cannabis* davvero diverrebbe irrisorio e ininfluente, sotto il profilo della deterrenza, il (peraltro assai remoto) rischio di ricevere una mera sanzione economica quale la "multa" che, essa sola, rimarrebbe comminabile dopo la riformulazione del comma 4 dell'art. 73 DPR 209/1990 come auspicata dai promotori del **referendum**.

Vi è, poi, un ulteriore argomento, che dimostra l'aberrante e paradossale effetto manipolativo del quesito proposto, persino, cioè, nel senso di condurre a totalmente illogiche e inaudite conseguenze minori per i fatti più gravi e peggiori per i fatti più tenui.

Si richiama, in proposito, quanto già esposto al precedente motivo n. **2/D/*iii***), nonché la parte del quesito in cui si vorrebbe eliminare per tutte le condotte (diverse dalla "*coltivazione*" del tutto depenalizzata) inerenti alla canapa indiana la pena della reclusione dall'art. 73, comma 4, DPR 309/1990, facendo sopravvivere, in tale comma, la previsione di una sola "multa".

Riprendendo, sotto un diverso profilo quanto già osservato al riguardo, si ricorderà che il quesito, rispetto alla previsione di cui all'art. 73, comma 5, provoca una conseguenza aberrante e inconciliabile con il sistema normativo di settore. Dispone, detto comma 5 dell'art. 73, che «*chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e la quantità delle sostanze, e di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1032,00 a euro 10.329,00*». Cosicché se le condotte di spaccio, trasporto, lavorazione ecc., per la cannabis e le droghe leggere a seguito del *referendum* divenissero punibili con la sola multa, qualora si fosse, però, di fronte ad una circostanza "di lieve entità", allora il riconoscimento di tale situazione darebbe luogo alla paradossale conseguenza per cui dovrebbe essere comminata la reclusione. Il citato comma 5 dell'art. 73 del Testo unico, infatti, si riferisce indistintamente a tutte le ipotesi di reato previste dai commi precedenti, ivi comprese, quindi, quelle di cui al comma 4, e stabilisce che

esse siano punite, se riconosciute, appunto, di "*lieve entità*", con la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni, più una multa.

Pertanto, il quesito referendario finirebbe per migliorare sensibilmente gli effetti penali soprattutto (se non esclusivamente) per spacciatori di ingenti quantità di *cannabis* e di suoi derivati ovvero di offerte di marjuana e hashish a minori o presso i plessi scolastici, i quali spacciatori al più potrebbero essere puniti con una mera multa, mentre alla commissione di analoghe condotte di lieve entità seguirebbe comunque la reclusione!

Il quesito, dunque, introduce un inequivocabile principale effetto manipolativo di *favor* per gravi fatti di spaccio di canapa indiana che non può essere accettato nel nostro ordinamento, né, come si è visto, eludere i precisi vincoli internazionali come si è osservato al motivo n. 1).

Che detto aberrante effetto appaia, peraltro, quello che più concretamente potrebbe derivare dall'ammissione del *referendum* in parola deriva anche, per converso, dalla sostanziale inutilità dello stesso rispetto al consumo di piccole quantità di stupefacenti.

Infatti, secondo il recente orientamento della Corte di cassazione, quale espresso dalle sezioni unite con la sentenza n. 12348/2019, la *coltivazione* della cannabis non costituisce reato quando essa, «*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*».

In pratica, quindi, l'esito positivo del *referendum* , per un verso, poco o nulla gioverebbe alla posizione di colui che, limitandosi alla coltivazione, in ambito domestico, di poche piante di "cannabis" ad uso esclusivamente personale, già ora potrebbe facilmente andare del tutto esente da pena; per altro verso, risulterebbe invece enormemente avvantaggiata la posizione di chi, ad esempio, dedicandosi a gravi attività illecite di spaccio di marjuana e hashis, come pure di commercializzazione di tali prodotti anche su scala industriale, altro non rischierebbe se non l'applicazione di una multa e non anche, come oggi avviene, della sanzione detentiva della reclusione.

In estrema sintesi, il significato del *referendum* proposto diviene soprattutto quello di alleggerire le sanzioni per i fatti più gravi di raffinazione, detenzione, trasporto, vendita, spaccio, consegna di canapa indiana e delle sostanze stupefacenti dalla stessa derivabili.

Né serve certo indugiare su quanti essenziali e preminenti beni costituzionali vengano

così pregiudicati, ad esempio, sui piani della lotta alla criminalità, nonché della tutela dei soggetti più fragili, ai sensi dello stesso art. 3 della Costituzione, come della doverosa protezione verso i giovani ex art. 31, comma 2, Cost., ovvero della protezione della salute ai sensi dell'art. 32, comma 1, e dei percorsi scolastici anche in nome dell'art. 34 della stessa Carta fondamentale.

Non può, pertanto, dubitarsi dell'inammissibilità del richiesto *referendum* come in oggetto descritto.

3/D) Sull'introduzione di una normativa derogatoria per le preparazioni contenenti sostanze stupefacenti rispetto alle prescrizioni per i medicinali e alla Farmacopea

È necessario attirare l'attenzione su uno dei già rappresentati effetti che deriverebbero dall'approvazione della richiesta di *referendum* (cfr. motivo 2/A). Ci si riferisce alla richiesta eliminazione di conseguenze detentive (anche) per ogni attività che abbia quale proprio oggetto «*le preparazioni contenenti*» cannabis «*in conformità alle modalità indicate nella tabella dei medicinali*» (cfr. art. 14 e Tabella II, richiamata al comma 4 art. 73) ovvero «*le preparazioni contenenti*» sostanze producenti dipendenze meno gravi di quelle alle Tabelle I/III (c.d. droghe leggere) «*in conformità alle modalità indicate nella tabella dei medicinali*» (cfr. art. 14 e Tabella IV, richiamata al comma 4 art. 73), le quali sostanze, dunque, potranno essere, ad esempio, raffinate, lavorate, vendute, offerte, distribuite, trasportate, spedite, consegnate, il tutto anche per ingenti quantità, solo rischiando una multa.

Dunque, in ragione di tale richiesta abrogazione si potrà -al più pagando una mera multa- manipolare e lavorare «*le preparazioni contenenti*» cannabis e le altre droghe leggere della Tabella IV in difformità dalle puntuali indicazioni farmaceutiche e sanitarie all'uopo contenute nella apposita «*tabella dei medicinali*» di cui alla lettera e) dell'art. 73 DPR 209/1990. Non solo: atteso che, ai sensi dell'art. 13 DPR 309/1990, l'ivi previsto Decreto Ministeriale di ulteriore disciplina delle tabelle dei medicinali e dell'utilizzo farmacologico delle sostanze stupefacenti viene dichiarato parte integrante della Farmacopea italiana, la diminuita sanzione che il *referendum* vorrebbe per le condotte di lavorazione delle succitate preparazioni e sostanze si risolverebbe in un grave *favor* verso condotte contrastanti con le menzionate tabelle dei medicinali e le prescrizioni sanitarie nell'utilizzo delle stesse contenute, ai sensi dell'art. 124 del Testo unico delle leggi

sanitarie di cui al RD 27 luglio 1934, n. 1265.

Viene, dunque, in essere un inaccettabile abbassamento dei parametri per la tutela della salute, in palese contrasto, sotto un ulteriore profilo, con l'art. 32, comma 1, della Costituzione.

3/E) Sull'introduzione di una normativa contrastante con la migliore tutela, di rango costituzionale, della sicurezza pubblica, nonché di favore rispetto alle condotte di trasporto delle sostanze stupefacenti

Il richiesto intervento abrogativo che il quesito propone sull'art. 75, comma 1, lett. a), del DPR 309/1990 intende eliminare la possibilità che venga sospesa la patente di guida a chi, per uso personale, «*importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene*» qualsiasi sostanza stupefacente compresa nelle Tabelle da I a IV (da oppio, a eroina, a cocaina, a marjuana, a hashish, ecc.) per uso personale.

Appare di tutta evidenza come detta attuale previsione abbia anche fra i propri effetti (e dunque fra i significati della stessa) una ricercata deterrenza a utilizzare veicoli per spostare e detenere ogni tipo di droga, con il corollario di ostacolare l'impiego di tali, molto diffusi, mezzi personali di trasporto per un siffatto illecito scopo.

Dette ricercate conseguenze significano, dunque, voler porre condizioni di minor rischio per la circolazione stradale, nonché scoraggiare la circuitazione e, dunque, il potenziale spaccio delle sostanze stupefacenti.

Pertanto, la proposta abrogazione della lettera a) dell'art. 75 del DPR 309/1990 evidenzia un effetto manipolativo anche in questo caso gravemente contrastante con essenziali valori costituzionali quali la sicurezza pubblica nelle strade e la lotta al traffico di stupefacenti.

****

Per le ragioni sopra esposte, con riserva di ogni ulteriore argomento e istanza a difesa, il Comitato per il NO alla droga legale, in epigrafe indicato e rappresentato dal prof. Angelo vescovi, a mezzo dei sottoscritti legali,

CHIEDE

che codesta ecc.ma Corte costituzionale

VOGLIA

in via processuale:

- ammettere l'intervento *ad opponendum* dello stesso "Comitato per il No alla droga legale" nel procedimento in epigrafe rubricato;
- autorizzare la presenza all'udienza del 15 febbraio 2022, nonché a ogni altra che venisse successivamente calendarizzata, dei sottoscritti difensori, con il relativo intervento degli stessi;

nel merito:

dichiarare inammissibile la richiesta di *referendum* ex art. 75 della Costituzione di cui al verbale della Cancelleria della Corte di cassazione del 7 settembre 2021, annunciata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 215 dell'8 settembre 2021 (n. 21A05375), rispetto alla quale l'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte Suprema di Cassazione ha accertato la presenza dei requisiti formali esposti all'art. 32, comma 2, della legge n. 352/1970 con ordinanza del 10 gennaio 2022, depositata in cancelleria il giorno successivo, con ogni pronuncia consequenziale.

Con ogni conseguenza derivante dall'accoglimento delle suesposte istanze e conclusioni.
Con la presente memoria si depositano, oltre alla Procura alle liti (con file separato attestato ex art. 22 CAD), i seguenti documenti:

doc. 1 – Copia digitale dell'atto costitutivo e dello Statuto del "Comitato per il no alla droga legale", di cui all'atto del Notaio Francesco Balletti di oma, 21 dicembre 2021, rep. 10993;

doc. 2 – Copia del certificato di attribuzione del Codice Fiscale del Comitato interveniente, rilasciato dall'Agenzia delle Entrate in data 5 gennaio 2022;

doc. 3 – Copia della carta di identità del Presidente del Comitato interveniente, prof. Angelo Vescovi;

doc. 4 - Copia della deliberazione del Consiglio esecutivo dell'interveniente Comitato per il No alla droga legale del 2 febbraio 2022, di autorizzazione a stare nel presente

giudizio;

doc. 5 – Documentazione estratta dal portale web dei promotori del *referendum* in epigrafe indicato;

doc. 6 – Ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte Suprema di Cassazione del 10 gennaio 2022.

Roma, 8 febbraio 2022

Prof. Avv. Mauro Ronco

Prof. Avv. Mario Esposito

Avv. Francesco Cavallo

Avv. Domenico Menorello

COMITATO DI VALUTAZIONE

Prof. Avv. Gianni Ballarani, Prof. Luigi Barbieri, Prof. Francesco Botturi, Dott. Antonio Casciano, Prof. Avv. Angelo Contrino, Prof. Avv. Alessandro di Majo, Prof. Avv. Francesco Farri, Avv. Giuseppe Gallenca, Prof. Avv. Giovanni Giacobbe, Prof. Armando Lamberti, Dott.ssa Lucia Leoncini, Prof. Avv. Carmelo Leotta, Prof. Giacomo Samek Lodovici, Dott. Giuseppe Marra, Prof. Mauro Paladini, Prof. Avv. Filippo Vari, Prof. Aldo Rocco Vitale.

GLI AUTORI

ALFREDO MANTOVANO, Consigliere alla Corte di Cassazione

ANTONIO MARIA COSTA, Già Vice Segretario ONU e Direttore Esecutivo dell'UNODC Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine

GIOVANNI RUSSO, Procuratore nazionale vicario antimafia e antiterrorismo

MAURO RONCO, Avvocato in Torino e Professore Emerito di Diritto Penale, Università degli Studi di Padova

FRANCESCO FARRI, Avvocato in Arezzo e Professore associato di Diritto Finanziario, Università degli Studi di Genova

MANUEL GANARIN, Ricercatore di Diritto Canonico e Diritto Ecclesiastico, Alma Mater Studiorum Università di Bologna

DANIELA BIANCHINI, Avvocato in Roma, Dottore di ricerca e Cultore della materia in Diritto di Famiglia e minorile, Università LUMSA

SOMMARIO

Fascicolo 1-2022

Pag.

In questo numero 3
di Alfredo Mantovano

Sezione Atti del Convegno Annuale 5

Introduzione 6

Messaggio della Presidente del Senato, on. Prof.ssa Maria Elisabetta Alberti Casellati 7

Messaggio del Segretario di Stato di Sua Santità, il card. Pietro Parolin 9

Il contrasto internazionale al traffico e alla diffusione delle droghe 14
di Antonio Maria Costa

1. La droga nel mondo (2022) – 2. Scienza e terapia – 3. Contrasto e riciclaggio – 4. Prevenzione e salute – 5. Recupero e sviluppo.

Strategie di contrasto nazionale 21
di Giovanni Russo

1. Introduzione – 2. I motivi della diffusione della droga – 3. Influenza della legislazione sulla diffusione degli stupefacenti – 4. Policonsumo delle sostanze stupefacenti – 5. La frammentazione funzionale del narcotraffico e della criminalità organizzata – 6. Gli interventi della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – 7. Conclusioni.

Perché vietare la circolazione e scongiurare l'uso di stupefacenti 33
di Mauro Ronco

1. Introduzione – 2. Gli studi in materia di liberalizzazione degli stupefacenti – 3. Gli effetti della diffusione delle droghe – 4. La deriva drogastica – 5. La diffusione degli stupefacenti mette in pericolo la sicurezza pubblica.

Sezione Studi 42

Gli Uffici per il processo: un'analisi di (in)efficienza economica 43
di Francesco Farri

1. Il potenziamento degli Uffici per il processo nell'ambito del PNRR – 2. La rilevanza del comparto Giustizia nel PNRR – 3. Il lacunoso approccio del PNRR ai bisogni economici della Giustizia in Italia – 4. La presumibile inefficienza degli Uffici per il processo rispetto al fine di risolvere il problema della lentezza della Giustizia in Italia – 4.1 L'omessa considerazione del problema delle strutturali carenze di organico dei tribunali – 4.2 I difetti intrinseci degli Uffici per il processo – 4.3. Le possibili alternative per l'utilizzo dei fondi – 5.

L'indesiderabile stravolgimento della funzione giudicante che si collega agli Uffici per il processo – 6. Conclusioni.

La Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* di Papa Francesco 59
di Manuel Ganarin

1 L'elaborazione e la promulgazione della Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* – 2. I capisaldi della riforma. La 'vocazione' missionaria e lo 'stile' sinodale della Curia romana – 3. La valorizzazione dell'apporto dei *christifideles* laici nella compagine curiale – 4. Gli interventi di razionalizzazione dell'assetto preesistente e il riparto di competenze, tra dubbi e 'fughe in avanti'.

Riflessioni in tema di alienazione parentale e giustizia a misura di minore. Dalle sentenze della Cassazione alle linee guida europee 78
di Daniela Bianchini

1. La sindrome di alienazione parentale – 2. L'ordinanza n. 9691/2022 della Cassazione e i precedenti giurisprudenziali – 3. Ascolto del minore, consulenze tecniche, valutazione dei fatti nel superiore interesse del minore e formazione dei professionisti – 4. Le indicazioni del Consiglio d'Europa e della Commissione europea per una giustizia a misura di minore – 5. Conclusioni.

Sezione Documenti 101

Introduzione 102

Memoria di costituzione per l'intervento *ad opponendum* per l'udienza in camera di consiglio del 15 febbraio 2022 del COMITATO PER IL NO ALL'OMICIDIO DEL CONSENZIENTE 105

Prof. Avv. Mario Esposito, Prof. Avv. Mauro Paladini, Avv. Domenico Menorello, Prof. Avv. Carmelo Domenico Leotta, Avv. Angelo Salvi

Memoria di costituzione per l'intervento *ad opponendum* in vista dell'udienza del 15 febbraio 2022 del COMITATO PER IL NO ALLA DROGA LEGALE 133

Prof. Avv. Mauro Ronco, Prof. Avv. Mario Esposito, Avv. Francesco Cavallo, Avv. Domenico Menorello

Comitato di valutazione 168

Autori 169

ISSN 2611-5476